Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados

Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales

Claudia Maldonado Trujillo
Cristina Galíndez Hernández
(editoras)



Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados

Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales

Claudia Maldonado Trujillo
Cristina Galíndez Hernández
(editoras)

CIDE-Centro CLEAR para América Latina
1a. Edición, 2013

Maldonado Trujillo, Claudia
Galíndez Hernández, Cristina

Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales

ISBN 978-607-7843-55-9

Editado e impreso en México.

Los autores son los únicos responsables de las opiniones y los datos contenidos en este documento. Éstos no representan el punto de vista del CIDE ni del Centro CLEAR para América Latina como instituciones.

Índice

INTRODUCCIÓN

El desempeño gubernamental, y la calidad y la eficacia de las políticas públicas son, quizá como nunca antes, factores centrales para la legitimidad democrática y para la promoción del desarrollo. Como respuesta a este importante reto, los gobiernos nacionales de América Latina han incorporado mecanismos e instrumentos para monitorear y valorar el quehacer gubernamental, e informar la toma de decisiones de política pública. En ese ámbito, la dinámica relación de los países de la región y la importante presencia de organismos internacionales que promueven la agenda de buen gobierno han permitido que el aprendizaje y la cooperación internacionales en esta materia abran oportunidades únicas. Éstas se han enfocado en la innovación y en la identificación de complementariedades y sinergias que puedan mejorar la eficacia de los gobiernos de la región. No obstante, estos espacios han tendido a obviar los ámbitos sub-nacionales de gobierno y el enorme potencial del aprendizaje que supone este laboratorio natural de experiencias locales. Por lo general, éstas son muy poco conocidas en espacios internacionales, a pesar de que ofrecen respuestas creativas a los dilemas del desarrollo de la región.

Como resultado de la ola descentralizadora de las últimas décadas, los gobiernos subnacionales han adquirido una serie de responsabilidades y de atribuciones directas sobre la prestación de bienes y servicios públicos

de alto impacto para el bienestar de la población. Sin embargo, dichas facultades no han sido acompañadas necesariamente por la construcción de capacidades de planeación, de monitoreo, de evaluación y de gestión por resultados que permitan, a los gobiernos locales, responder de manera eficaz y eficiente a las características de la demanda. Tampoco se ha conseguido detonar procesos de aprendizaje local que permitan la adaptación de estas útiles herramientas a las necesidades prioritarias de los actores subnacionales.

A partir de la admisión de la necesidad de generar más conocimiento sobre estos temas, el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), en colaboración con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organizaron el primer *Seminario Internacional sobre Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*. Este libro reúne las presentaciones de los participantes en dicho Seminario. Se llevó a cabo en la Ciudad de México durante los días 3 y 4 de septiembre de 2012; tuvo como principal objetivo identificar experiencias de actores subnacionales (gubernamentales y sociales) en materia de evaluación, monitoreo y gestión por resultados. El objetivo fue construir un espacio para la cooperación y el intercambio internacionales centrado en actores y dinámicas subnacionales.

Se realizó una convocatoria abierta a evaluadores, académicos, representantes de entidades gubernamentales y miembros de organizaciones civiles para presentar aprendizajes a nivel subnacional. Después de un proceso riguroso de selección, se escogieron experiencias subnacionales de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Sudáfrica. A partir de un mejor conocimiento de dichas experiencias, fue posible identificar retos comunes y complementariedades potenciales. El fin fue promover la socialización de aspectos estratégicos para el fortalecimiento de las capacidades subnacionales.

En los primeros cuatro capítulos, se exponen los trabajos de los paneles y las conferencias magistrales y las presentaciones de la experiencia mexicana. En los cinco capítulos siguientes, se presentan los trabajos de las mesas temáticas internacionales que se organizaron en torno a tres factores estratégicos en la agenda de evaluación, monitoreo y gestión por resultados: diseño institucional-organizacional, buenas prácticas en evaluación y gestión por resultados, y cooperación intergubernamental y público-privada.

El capítulo I trata sobre la importancia de evaluar las acciones de cooperación internacional. Rogelio Granguillhome describió el proceso de creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y aborda la participación de México en materia de cooperación internacional. Con esto, introdujo los retos que representa, para México, ser un actor internacional propositivo que involucre a actores subnacionales y de la sociedad civil en materia de evaluación y, al mismo tiempo, el desafío de evaluar las ayudas ofrecida y recibida. Por su parte, Máximo Romero apuntó los retos y las limitaciones actuales para la cooperación internacional mexicana en cuanto al monitoreo y la evaluación. Destacó que es necesario generar modelos modernos y ágiles para la evaluación y el monitoreo donde exista mayor avance en términos cuantificables, mejor comunicación entre los diferentes actores y una mejor utilización de los recursos disponibles. En su colaboración, Luz María de la Mora abordó las diferencias y las implicaciones de *medir* y *evaluar* en el marco de la cooperación internacional. Además, señaló que, dada la carencia de recursos humanos y financieros, existe una limitación importante en el desarrollo del monitoreo y la evaluación en el ámbito subnacional.

En el capítulo II, Benjamín Hill presentó la experiencia de la implementación del Presupuesto con base en Resultados en México. Expuso los avances y los esfuerzos invertidos en el país para establecer el PbR-SED. Por otra parte, los desafíos de la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación se abordan en el capítulo III. Gonzalo Hernández Licona describió el papel y los retos de CONEVAL para consolidar el monitoreo y la evaluación de los programas sociales federales. Además, explicó la interdependencia que existe entre el avance en el desarrollo social y la calidad de las evaluaciones. De este modo, justificó su centralidad para la promoción de mejores programas con mayores resultados. En su presentación, Clotilde de Santamaría presentó los dilemas de la incipiente trayectoria de El Salvador: tiene una alta incidencia de la cooperación internacional en un marco de débiles capacidades locales. En este país, a pesar de grandes esfuerzos, la creación del sistema de Monitoreo y Evaluación han tenido que ser muy gradual debido a la ausencia de recursos y a la reciente implementación del mismo. Por su parte, Ian Goldman describió la experiencia sudafricana en la utilización de mecanismos de Monitoreo y Evaluación, y la participación del Departamento de Desempeño, Monitoreo y Evaluación en este proceso.

El capítulo IV recoge las experiencias en monitoreo y evaluación de las entidades federativas mexicanas. Edgar Martínez, Cristina Pérez y Gabriela Gutiérrez presentaron los resultados de un estudio que se

llevó a cabo en las entidades federativas. Sostuvieron que, a pesar de existir reformas que establecen que los tres ámbitos de gobierno deben evaluar sus políticas públicas, los avances institucional y de gestión con respecto al monitoreo y la evaluación han sido muy heterogéneos. Antonio Paz, Julio Ortegón, Celina Candila, Wilbert Suárez y Santos Jiménez presentaron los desafíos que ha enfrentado el gobierno de Yucatán en la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación, y ofrecen una prospectiva de su desarrollo futuro. En su presentación, Mónica Ballescá describió los avances que ha tenido el gobierno de Jalisco dentro de las dimensiones político-institucional y político-administrativa en materia de Monitoreo y Evaluación. Por su parte, Adán Barreto abordó los avances y las prospectivas del gobierno del Estado de México a partir de la implementación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS). Mario Miguel Carrillo y José Arturo Cerón expusieron el desarrollo en Monitoreo y Evaluación en materia de educación en el Distrito Federal, y proveyeron una síntesis sobre los impactos de los programas involucrados.

Las siguientes secciones reúnen los trabajos que se presentaron en las mesas temáticas internacionales. En el capítulo V, se trata el tema del diseño institucional-organizacional. La institucionalización de la gestión por resultados requiere que los gobiernos realicen inversiones, con visión de largo plazo, en la creación de un marco normativo y organizacional que asegure la credibilidad, la continuidad de los esfuerzos y calidad de las evaluaciones. Asimismo, deben promover la transformación gradual de los procesos de gestión en función de los resultados de desempeño. Por esta razón, una de las decisiones políticas más importantes reside en el diseño fundacional de estos sistemas: éste puede ser un ancla para el esfuerzo de largo plazo.

En esta mesa temática, se presentaron experiencias de diseño y de creación de instituciones y unidades gubernamentales con funciones directamente asociadas a la evaluación, al monitoreo, y a la gestión por resultados. Ariel Ramírez y Diego Barría presentaron el caso de Chile en la implementación del monitoreo y la evaluación en el ámbito subnacional. Describieron el grado de avance del sistema y los retos que enfrenta. Por su parte, Pablo Daniel Benítez abordó el proceso de implementación del monitoreo y la evaluación en Paraguay. También resaltó la importancia de generar información sistemática y confiable, y de establecer incentivos para promover la mejora de los resultados de las instituciones.

En el capítulo VI, se presentan buenas prácticas en evaluación y gestión por resultados. Con independencia del grado de desarrollo y del

contexto específico en el que operan, los gobiernos subnacionales son la fuente más dinámica de innovación. Sus responsabilidades directas en la generación de bienes y servicios públicos implican también una presión constante de demandas ciudadanas y la necesidad de responder de manera creativa a las necesidades del entorno. En las mesas que abordaron este tema, se presentaron experiencias innovadoras en materia de evaluación de programas y presupuesto basado en resultados: ¿cómo se evalúa el desempeño de los programas?; ¿cuál es el papel de la participación ciudadana?; ¿qué factores inciden en la selección de prioridades presupuestales?; ¿qué metodologías se utilizan para evaluar? ¿quiénes son los actores involucrados en la evaluación (beneficiarios, organismos gubernamentales, organizaciones sociales, etc.?

Gabriel Farfán Mares describió los avances del Distrito Federal, México, en materia de Monitoreo y Evaluación. Además, destacó la importancia de los gobiernos subnacionales en este ámbito ya que proveen servicios básicos y son la primera instancia de respuesta en los asuntos que inciden en la vida de los ciudadanos. En su contribución, Heidi Jane Smith, a partir del análisis de gobiernos locales en México, presentó la posibilidad de utilizar el endeudamiento público local con instituciones financieras privadas como información útil para el monitoreo y la evaluación.

En el capítulo VII, se aborda el tema de la Cooperación intergubernamental y público-privada. De manera creciente, la resolución de problemas públicos requiere de la coordinación expresa entre actores gubernamentales de distintos ámbitos de gobierno y alianzas público-privadas de diversa índole. En esta mesa, se presentaron instancias de cooperación para el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, de monitoreo y de gestión por resultados (asociación con instituciones académicas, con empresarios, con asociaciones de gobiernos locales, y convenios con gobiernos nacionales e internacionales, entre otros).

Brian Palmer-Rubin y Ana Joaquina Guerra abordaron los problemas de cooperación que enfrenta la transparencia en México en cuestiones de desarrollo rural. En su presentación, Martín Lardone (†) describe la creación del Instituto de Planificación Municipal en la ciudad de Córdoba, Argentina para la planificación y el consenso de las principales políticas públicas. Por su parte, Arturo Manríquez expuso la creciente participación ciudadana en materia de obras públicas en el estado de Morelos, México, desde la perspectiva de la infraestructura carretera. Héctor Martínez señaló las virtudes de la generación de redes de cooperación para crear una pedagogía para la gestión por resultados en gobiernos subnacionales en México.

El capítulo VIII recoge diversas metodologías de evaluación. Hernán Rodríguez describió el impacto de los Sistemas Comunitarios de Seguimiento en la tarea de monitorear y evaluar las intervenciones del Estado en la República Dominicana. Por su parte, Emilio Chávez y Braulio Torres abordaron diferentes vías para fortalecer las capacidades de evaluación de las organizaciones de la sociedad civil. Andrea Meneses señaló las virtudes y el nivel de profundidad teórica del enfoque cualitativo de Monitoreo y Evaluación implementado en Costa Rica.

En el capítulo IX, se presenta la experiencia brasileña de evaluación educativa. Luís Antônio Fajardo, Manuel Fernando Palácios y Tufi Machado expusieron los avances y los retos del monitoreo y la evaluación en materia de educación, y los esfuerzos por transparentar el proceso educativo.

Finalmente, en el capítulo X, se presentan experiencias de evaluación en instituciones de educación superior. Neiro Neirotti, con la colaboración del Equipo Técnico de Autoevaluación Institucional de la Universidad Nacional de Lanus, Argentina, analizó las modificaciones en materia de Monitoreo y Evaluación que deberán realizarse para conseguir valoraciones adecuadas del desempeño del nuevo paradigma universitario que implica un compromiso con las necesidades nacionales. Por su parte, Anabel Alamilla abordó la Metodología del Marco Lógico como una vía para la evaluación educativa en el estado de Hidalgo, México.

De manera conjunta, estas aportaciones ofrecen una viñeta de experiencias en evaluación y en monitoreo que reflejan la pluralidad de enfoques, el grado de desarrollo, la especificidad sectorial y el grado de apropiación por diversas redes de actores que caracterizan a América Latina. Como una primera aproximación a las experiencias recientes, se espera que esta publicación contribuya a detonar un diálogo informado sobre cómo mejorar las capacidades en materia de Monitoreo y Evaluación de los gobiernos subnacionales latinoamericanos. Del mismo modo, se desea contribuir en la generación de incentivos para la proliferación de espacios de intercambio como los que creó este Seminario.

En el Centro CLEAR, estamos muy agradecidos por la valiosa contribución de todos los participantes, y por la continua comunicación que se ha establecido con muchos de ellos en aras de nuestra meta común: el fortalecimiento de las capacidades para la evaluación, el monitoreo y la gestión por resultados para el impulso del desarrollo en América Latina. Muy desafortunadamente, uno de los participantes, el Dr. Martín Lardone, no vivió para ver el producto de su trabajo en esta publicación.

Con esta despedida, el Centro CLEAR para América Latina perdió no sólo a un muy valioso y comprometido experto y promotor de esta materia, sino a un amigo entrañable e insustituible. Martín fue un gran entusiasta de este Centro cuando apenas se perfilaba como una posibilidad en el CIDE; acompañó con solidaridad y amistad los primeros pasos de CLEAR. A él está dedicada esta publicación, *in memoriam*.

Claudia Maldonado y Cristina Galíndez
Editoras

CAPÍTULO 1

LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

LA EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Rogelio Granguillhome Morfin

Introducción

La evaluación de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo (CID) es una discusión valiosa y poco explorada. El punto de partida en esta discusión debe ser, por supuesto, establecer cuál es el valor agregado del monitoreo respecto de la cooperación internacional. Debemos partir del hecho de que la transparencia, el monitoreo y la evaluación son elementos clave para consolidar la calidad de la cooperación, ya que son herramientas relevantes para asegurar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y entre los socios de cooperación.

El objetivo esencial de la evaluación de acciones de cooperación es saber si éstas producen los resultados esperados en los países beneficiarios. Es decir, el monitoreo y evaluación son fundamentales para saber qué funciona y qué no, y adecuar nuestras prácticas y políticas en función de ello.

En este sentido, en México ha ocurrido una profunda transformación para monitorear y evaluar sus actividades de cooperación. La reciente creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, mejor conocida como AMEXCID, es un paso decisivo en esta dirección, que marca un parteaguas con respecto a las prácticas anteriores, aunque todavía es un proceso de construcción que no ha concluido.

Ahora bien, México no está aislado en este proceso interno de consolidación institucional. La creación de la AMEXCID y de nuevos mecanismos de monitoreo y evaluación ocurren en un momento en que se va transformando profundamente el paradigma del desarrollo y el de la cooperación internacional, y en el que el monitoreo y la evaluación ocupan un lugar singular.

La evaluación de acciones de cooperación a nivel nacional

En el ámbito interno, hay que destacar las características de México como cooperante internacional: su estatus como país de renta media, su naturaleza dual como oferente y receptor de cooperación, y su pertenencia múltiple a diversos organismos y foros internacionales, en función de su carácter dual. Esta complejidad incide en dos retos mayores en materia de evaluación: 1) La amplitud de la materia que se tiene que evaluar, es decir llevar a cabo una evaluación de lo que realizamos fuera del país, como todo país oferente, pero también debemos evaluar el impacto de la cooperación recibida, en el desarrollo nacional; 2) La multiplicidad de actores de la cooperación mexicana: la Cancillería mexicana, a través de la Agencia, es sólo uno de los actores de nuestra cooperación internacional. A nivel federal, podríamos afirmar que prácticamente todas las dependencias realizan acciones de cooperación internacional. Baste como botón de muestra, una institución que cumple una función política fundamental, como es el Instituto Federal Electoral que realiza una impresionante actividad en el exterior reconocida por las Naciones Unidas. Pero también los estados y algunos municipios son actores o sujetos de la cooperación. Y también en México la sociedad civil y el sector privado se movilizan en esta materia. Esto significa un reto mayúsculo para la evaluación de la cooperación, más aún cuando no existía el andamiaje institucional ni mecanismos para ello, antes del año 2011.

Antes de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cada dependencia federal evaluaba y revisaba sus propias acciones de cooperación únicamente bajo un criterio de normatividad presupuestaria, es decir bajo un parámetro administrativo y contable. En otras palabras, se evaluaba el gasto más no la acción de cooperación.

Otro problema mayor es que tampoco se contaba con la información necesaria para realizar una evaluación, ya que no había un sistema que permitiera la contabilización de la cooperación internacional. Los que conocen nuestra cooperación a detalle, saben que una de sus mayores debilidades, en este ámbito, es que se ha contabilizado siempre por número de proyectos y no por montos, como lo hacen todos los donantes. Además, nuestra Ley de Presupuesto no asigna una partida presupuestaria específica a la cooperación internacional, por lo que fuera de la Agencia, no da cabida para aplicar una evaluación de "presupuesto basado en resultados".

Para hacer frente a estos retos, y a la necesidad de darle un sustento legal más sólido a la cooperación internacional, el 6 de abril de 2011 se promulgó de la Ley Federal de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Este ordenamiento busca principalmente coordinar las acciones de cooperación internacional de México, con el establecimiento de un marco legal pertinente para contribuir en el desarrollo nacional y maximizar el impacto de la cooperación que recibimos y ofrecemos a fin de planear, diseñar y coordinar de manera más efectiva las actividades en la materia.

Con este sustento legal específico, se creó un entramado institucional fundamentado en cuatro pilares:

- La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como órgano desconcentrado con autonomía de gestión, que coordinará los esfuerzos públicos en la materia;

- El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID), que será el principal instrumento de planeación de la cooperación internacional mexicana;

- El Registro Nacional de Cooperación Internacional, que concentrará datos, proyectos, montos, ofertas y demandas de cooperación a un sistema de información; y

- El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se integrarán los recursos financieros de diversas fuentes destinados a la cooperación internacional.

Es importante destacar que una de las innovaciones más importantes de la LCID es el mandato explícito de "evaluar y fiscalizar las

acciones y programas de la CID" en todas sus vertientes. Ello implica que la transparencia y la rendición de cuentas son obligaciones legales y no acciones de carácter voluntario.

Gracias a la Ley damos un salto cualitativo, dado que nos va a permitir evaluar no sólo las acciones de cooperación, sino, sobre todo, nuestra política de cooperación. El Programa de Cooperación Internacional (PROCID) es un instrumento que establece las políticas y los mecanismos de ejecución de la cooperación. El Programa, de acuerdo con la Ley, es la base para la planeación y ejecución de las acciones de cooperación internacional, así como de las estrategias de recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias. La Ley obliga a una evaluación anual del Programa por parte de la Cancillería, sin perjuicio de las facultades que en materia de evaluación correspondan a otras instancias. El PROCID podrá ser revisado y ajustado cada dos años.

Sin embargo, "no se puede evaluar lo que no se conoce": el método de cuantificación por proyecto es insuficiente para una evaluación seria, cabal, moderna. De allí el establecimiento de un Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID) que ya adopta estándares metodológicos aceptados internacionalmente, el cual nos permitirá registrar, manejar y consultar datos sobre las actividades de cooperación. El SIMEXCID constituirá una herramienta principal a nivel estadístico y aportará datos duros para la evaluación. Dada su dimensión y la necesidad de incorporar al sistema a todas las dependencias federales, todavía se encuentra en proceso de conclusión.

Se busca además que el SIMEXCID desarrolle un marco metodológico de dos vías, es decir que permita informar sobre la actividad de cooperación internacional tanto la ofrecida como la recibida. Adicionalmente, el SIMEXCID contemplará todas las modalidades de la cooperación, incluida la Sur-Sur y la triangular, identificando las acciones de costos compartidos.

El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (FONCID) será también una herramienta fundamental para la rendición de cuentas. Es importante tomar en cuenta que la constitución del Fondo se encuentra en espera de aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Fondo estará conformado con recursos de tres fuentes: 1) asignaciones presupuestales federales; 2) aportaciones financieras y en especie de otros países y de organismos internacionales; y 3) aportaciones de entidades federativas y municipios. El FONCID se administrará a través de un fideicomiso público constituido de acuerdo a la normatividad hacendaria.

Estos son avances importantes, pero todavía tenemos camino por recorrer para concluir la puesta en marcha de todos los instrumentos que nos permitirán evaluar de manera integral nuestras acciones de cooperación. El principal reto inmediato será lograr que todas las dependencias federales que desarrollan cooperación reporten bajo los mismos estándares metodológicos, que además deben ser compatibles con los internacionales, básicamente de las Naciones Unidas y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Para ello, hemos recibido —de parte de países con gran experiencia y solidez en material de cooperación— cooperación para el fortalecimiento institucional de la AMEXCID y de otras entidades que ejercen cooperación internacional, particularmente en relación con los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Un ejemplo es el proyecto multidimensional en marcha con el gobierno alemán para contribuir al "Fortalecimiento institucional de la AMEXCID". El mencionado proyecto iniciará en enero de 2013 y buscará construir las bases para una política de cooperación sistemática, en particular enfocándose en los siguientes campos de acción: 1) la profundización de la política mexicana de cooperación; 2) la coordinación interinstitucional; y 3) el fortalecimiento de sus herramientas de cooperación y capacitación de recursos humanos.

Con respecto a este último pilar, se ha acordado que la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) coadyuvará en la definición de una metodología de monitoreo y evaluación de las acciones y proyectos de cooperación mexicana que responda a la realidad y las necesidades de México.

Por último, otro gran desafío será la capacitación de los recursos humanos necesarios —se tienen que formar a los actores públicos que inciden en el proceso, incluyendo a los evaluadores-, y también se requiere financiamiento y los recursos materiales indispensables para estas tareas.

Por otra parte, si bien la Ley es de orden federal, en varios artículos refiere a otros actores subnacionales —estados y municipios— e incluso a la posibilidad de invitar a representantes de la sociedad civil y del sector privado al Consejo Consultivo. Ello implica buscar mecanismos para involucrar a todos los actores mencionados en esta política de Estado.

La evaluación de acciones de cooperación a nivel internacional

En los países donantes siempre ha existido una noción de evaluación y rendición de cuentas, respondiendo en primer lugar a presiones internas por conocer el destino de los recursos "desviados" de programas nacionales en apoyo a países en desarrollo. Es decir, las primeras evaluaciones tuvieron como destino actores políticos internos, como legisladores y fiscalizadores, y como en el caso mexicano, su enfoque era primordialmente el de revisión de gastos, más que de las acciones.

Más adelante, en el marco de la construcción de una agenda común de desarrollo, en el llamado "club de donantes" de la OCDE, la evaluación se volvió multilateral, buscando que las políticas de cooperación llevadas a cabo por estos donantes respondieran a criterios establecidos colectivamente. En este contexto se ubica el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que realiza revisiones críticas periódicas de las políticas y los programas de cooperación al desarrollo de los países miembros para examinar: la aplicación de las directrices de políticas emanadas del propio Comité; la gestión de los programas; la coherencia de otras políticas con los objetivos del desarrollo; y las tendencias en la cantidad y asignación de los recursos, lo que finalmente permite evaluar la pertinencia, la coherencia, la eficacia y la eficiencia de los proyectos de la política de cooperación.

En la última década han surgido voces muy críticas con respecto a la eficacia de la ayuda y cooperación internacional; también se han consolidado organizaciones de la sociedad civil que han exigido mayor transparencia y escrutinio de dichas acciones por parte de la comunidad de los donantes, pero también de los receptores de dicha cooperación. Eso ha obligado a los gobiernos a destinar cada vez mayores recursos a la evaluación y monitoreo, y a promover la colaboración internacional enfocada a resultados, basada en la transparencia y en la responsabilidad compartida entre los socios de cooperación. El propósito es que estos esfuerzos logren resultados concretos y medibles en los países beneficiados.

Nuevos paradigmas de desarrollo y de cooperación internacional

La evolución de los procesos de evaluación y rendición de cuentas está íntimamente vinculada a la transformación del paradigma de desarrollo que ha impactado el mundo de la cooperación internacional. Hemos transitado de un concepto, por decirlo así, materialista del desarrollo, enfocado en incrementar las infraestructuras y los bienes intermedios, para incrementar el Producto Interno Bruto de los países en desarrollo, a enfocarnos a combatir la pobreza.

La Declaración del Milenio y la subsecuente creación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tuvieron el enorme tino de focalizar la agenda del desarrollo internacional en ocho vertientes: erradicar pobreza extrema y hambre; educación primaria universal; salud materna; reducción de la mortalidad infantil; igualdad de género; combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades; asegurar la sustentabilidad ambiental; y la constitución de una asociación global para el desarrollo. Al definirse un ámbito material de la cooperación, se construyeron en torno a los ODM marcos nacionales e internacionales de medición y evaluación tanto de su cumplimiento como del impacto de las contribuciones internacionales. A tres años del plazo marcado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Plazo ciertamente arbitrario, como ocurre tan frecuentemente en el ámbito internacional, pero plazo al fin que sirve para evaluar dónde estamos, qué falta por hacer y sobre todo qué lecciones sacar para construir nuevos marcos de acción más allá de 2015.

Este nuevo marco de desarrollo implicará nuevos desafíos para la medición y evaluación de políticas. Por ello las Naciones Unidas y la OCDE llevan ya algunos años desarrollando índices de medición del progreso humano, que van más allá del producto interno bruto.

En el contexto actual, la Ayuda Oficial para el Desarrollo ya no es considerada el único ni el más importante flujo de recursos Norte-Sur, debido a que otros flujos como el comercio, la inversión privada e incluso la asistencia privada, son factores fundamentales para apoyar el desarrollo.

En suma, nos encontramos inmersos en discusiones de gran trascendencia sobre nuevos objetivos de desarrollo, que tendrán un impacto seguro sobre las políticas internacionales de cooperación, y en que la transparencia, el monitoreo y evaluación jugarán un papel central. Esto es visible en el marco de un foro como el G20, que México preside este año.

A pesar de ser el G20 un mecanismo informal de concertación, se ha establecido ya un Proceso de Evaluación Mutua en materia de reformas financieras, que se fortaleció recientemente mediante la aprobación en la Cumbre de Los Cabos del Marco de Evaluación sobre Rendición de Cuentas.

Siguiendo esta tendencia de dar seguimiento a los compromisos asumidos, los Líderes del G20 solicitaron al Grupo de Trabajo de Desarrollo (GTD), que tengo el honor de presidir este año, explorar, antes de la siguiente Cumbre, el establecimiento de un proceso de evaluación y rendición de cuentas de los compromisos del Grupo en materia de desarrollo.

Existen otros esfuerzos para impulsar una mayor rendición de cuentas de la cooperación internacional. Un ejemplo destacado es la discusión respecto a evaluación y transparencia que se lleva a cabo como parte de los debates sobre la eficacia de la cooperación internacional. En el 4° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado a finales de 2011 en Busan, Corea, se reafirmó que la transparencia y responsabilidad mutua son principios comunes de la cooperación eficaz al desarrollo y, en este sentido, se impulsaron diversas medidas para orientar la colaboración internacional hacia una mayor rendición de cuentas y un enfoque basado en resultados.

Como consecuencia de los acuerdos alcanzados en Busan, la recién creada Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo tendrá como una de sus grandes tareas a futuro construir un sistema que permita analizar el impacto de la cooperación.

Consideraciones finales

Dada la riqueza y diversidad de contextos, actores y sujetos que convergen en las políticas de cooperación, la evaluación es una herramienta fundamental que abona a la credibilidad de las acciones de cooperación y permite incidir en la consecución de los resultados esperados para avanzar eficazmente en materia de desarrollo.

Cualquier mecanismo de evaluación respecto a las acciones de cooperación para el desarrollo debe enfocarse a un proceso de aprendizaje para delinear acciones futuras y permitir tanto una rendición de cuentas como la mejora en la calidad y la eficacia de las acciones y la gestión.

México ya cuenta con un andamiaje institucional, tiene y delinea instrumentos que van en sintonía con las tendencias globales, y ello le permite insertarse como actor propositivo en las discusiones y aspiraciones actuales de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo. México fue así un puente clave entre los donantes tradicionales y los llamados nuevos donantes —como Brasil, India y China—, en las negociaciones de Busan para la construcción de una nueva asociación mundial para el desarrollo. En el ámbito de las discusiones post ODM, la Canciller Patricia Espinosa fue invitada, a título personal, a formar parte de un Panel de Expertos de Alto Nivel que asesorará al Secretario General de las Naciones Unidas de cara al año 2015. Sin duda, los temas de evaluación y rendición de cuentas ocuparán un lugar importante en esta agenda.

DESAFÍOS Y LIMITANTES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL MEXICANA EN MONITOREO Y EVALUACIÓN

Máximo Romero Jiménez

La cooperación internacional es un instrumento clave de la política exterior de todo país. Como tal, sirve para trabajar en el marco de intereses comunes y propiciar el incremento de capacidades y el impulso al desarrollo sustentable de otros países. Para casos como México, brinda además un espacio ideal para complementar políticas públicas a través de experiencias exitosas de otros países de igual o mayor desarrollo.

En el contexto de la Guerra Fría, se estableció el primer entendimiento internacional coordinado para la cooperación internacional. Procesos de cooperación como el derivado de la Conferencia de Bretton Woods, la creación del Sistema de las Naciones Unidas y el Plan Marshall, contribuyeron sin duda a asegurar además de una estabilidad que se buscaba para Europa, el fomento al crecimiento económico y social de su

población, a través de un programa de cooperación de corto, mediano y largo plazos. Estos antecedentes son ahora parte del esquema tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo.

Importante lo fue también el papel de los Organismos Financieros Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Según lo reconoció la Declaración de Busan —durante el 4to Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda—, la cooperación tiene 60 años de historia, sirviendo como ejemplo para la reconstrucción de Europa. Posteriormente, se buscó que los países industrializados dirigieran recursos económicos a países de menor desarrollo, con la finalidad de apoyarlos para la construcción de la infraestructura necesaria para lograr su desarrollo como lo había hecho Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, la cooperación internacional para el desarrollo ha adoptado los Objetivos de Desarrollo del Milenio para centrar sus acciones y con esto lograr una reducción en los problemas de pobreza, desnutrición, hambre y salud que aquejan al mundo.

Teniendo en mente la necesidad de lograr un desarrollo efectivo y/o la efectividad de la ayuda, ahora se marca una necesaria conveniencia entre todos los actores de la cooperación para brindar esquemas que contribuyan de manera eficaz al desarrollo sostenido de las partes involucradas. Es muy bien conocido que actualmente la cooperación se puede dividir en: la tradicional, que promueven principalmente los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y la cooperación promovida por países emergentes como México, denominada Cooperación Sur-Sur. Ambos modelos de cooperación deberán seguir contribuyendo al desarrollo de nuevas capacidades en los países que lo requieran. No obstante, existe la intensión por parte de los miembros del CAD de brindar un compromiso armonizado que vaya en línea además de con los cinco principios de la Declaración de París, con los derivados de la Agenda de Acción de Accra y ahora con las guías de Busan. Al respecto, es recomendable que este entendimiento, aunque no forma parte de un

lineamiento obligado para los países que promueven la cooperación Sur-Sur, sea incorporado en la práctica para propiciar la congruencia de acciones en la materia y así evitar la duplicidad.

Por su parte, México ha sido un importante actor de la cooperación en la modalidad Sur-Sur. Además, sus socios estratégicos como España, Alemania, Japón, Estados Unidos y Francia brindan cooperación internacional que complementan los esfuerzos nacionales. México es un importante actor de la cooperación en Centroamérica y El Caribe. De manera no prioritaria también brinda cooperación Sur-Sur a los países de Sudamérica y otras regiones. En todo momento, es importante analizar el modelo mexicano y fortalecerlo con esquemas prácticos que ofrezcan transparencia a sus contrapartes, de acuerdo con los compromisos internacionales que México ha respaldado y suscrito.

México tiene acciones de cooperación en sus diversas modalidades: bilateral, regional, Sur-Sur, Norte-Sur y triangular, y desarrolla diversos proyectos que gestionan sus veinte Secretarías entre las cuales están: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Energía, mismas que trabajan temas de cooperación en educación, ciencia y tecnología, agricultura, medio ambiente, desarrollo de capacidades y prevención de desastres, entre otros. Sin embargo, si las acciones de cooperación internacional no se complementan con mecanismos modernos de evaluación y monitoreo, la misma se convierte en una cooperación careciente de efectividad. En otras palabras, sin evaluación y monitoreo es imposible conocer si la cooperación que se está ofertando está siendo efectiva para el desarrollo.

En esta materia, México cuenta con un grado de avance muy limitado, específicamente para la evaluación y monitoreo de su cooperación Sur-Sur. Sin embargo, existen buenas prácticas de otros países que podrían tomarse en cuenta. Socios estratégicos, como España, han desarrollado manuales de esquemas de evaluación y monitoreo de su cooperación. Otros ejemplos exitosos lo tenemos con la cooperación de la Unión Europea. De hecho, su modelo de Evaluación del Ciclo del Proyecto y su Marco Lógico sirven de ejemplo para muchos países y agencias de Cooperación Internacional. La práctica de la cooperación europea en México ha dejado muy buenas lecciones que nos permiten, al día de hoy, adelantar que existe la falta de un marco jurídico para la cooperación internacional en México. Cuestiones que esperamos puedan ser solucionadas con la creación de la nueva Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

La AMEXCID ha sido creada por decreto de Ley, pero en materia de evaluación y monitoreo no dice mucho. Lo correspondiente al tema se deriva de la sección relativa al Registro Nacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. Temas como quién deberá realizar la evaluación o el monitoreo todavía deberán ser determinados. Lo cierto es que México deberá llevar a cabo un proceso de renovación administrativa y legislativa que permita la ejecución de la Ley de Cooperación, como durante la década de 1990 se hizo con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Cuestiones como la creación de una nueva partida presupuestal en el clasificador del objeto de gasto se antoja necesaria, así como la adecuación en el Presupuesto Federal para permitir que las aportaciones de socios internacionales estratégicos de México a favor de la Cooperación Internacional sean tratadas como tales y no como donativos, como actualmente se regulan.

También México enfrenta retos que deberán resolverse en el corto plazo, como lo es la creación de un fideicomiso para la cooperación internacional para el desarrollo. Hay que recordar que derivado del acuerdo de cooperación con Chile, ambas partes se comprometieron a crear un fondo mixto que sería manejado de manera coordinada dos años por Chile y dos años por México y que derivado de la falta de un mecanismo legal en México, sólo ha sido posible que sea administrado por Chile. Es responsabilidad de las autoridades mexicanas y no extranjeras buscar solución a estas cuestiones que de otra manera hacen poco efectiva la cooperación.

Regresando a la importancia de evaluar las acciones de cooperación internacional, la evaluación debe entenderse como el proceso de valoración de la cooperación con el objetivo de emitir un juicio acerca de las acciones que se están llevando a cabo en la materia y proponer recomendaciones para mejorar el impacto de la misma. En este sentido, además de las instancias ya mencionadas, la práctica de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la ONU y la OCDE son ejemplos claros de la importancia no sólo de la evaluación y monitoreo de proyectos de cooperación, sino de la medición y rendición de cuentas que todo proyecto o política pública requiere contar. En realidad, estamos en presencia de una práctica que, bien utilizada, sirve para ser aplicada en el contexto nacional de política pública.

En 2005, la OCDE hizo una evaluación de la efectividad de la ayuda a través de 12 indicadores. La evaluación la definió como una herramienta de aprendizaje de gestión y organizacional para apoyar a los directivos y socios en la transmisión del trabajo. Los objetivos de esta evaluación fueron buscar mejorar la transparencia de la Oficina en general y la

responsabilidad del impacto de las acciones para: apoyar a sus directivos; reforzar el proceso de toma de decisiones de los órganos de políticas y la gestión principal, basada en evaluaciones sólidas de efectividad, eficiencia, relevancia, impacto y sostenibilidad de las actividades; así como contribuir con retroalimentaciones para aprender y mejorar el trabajo. Estas buenas políticas, llevadas a la práctica de manera efectiva por la cooperación de la Unión Europea, contribuyen —en la mayoría de los casos— a re-direccionar los objetivos y las metas de la cooperación e incluso a terminarlas adelantadamente cuando así es necesario. Estas buenas prácticas deben permear en los receptores de la cooperación de manera que no sea un ejercicio unidireccional, sino armónico de ambas partes que enriquezca la cooperación y contribuya al desarrollo.

En 2010, México implementó acciones tendientes a contabilizar y evaluar la cooperación internacional a través de la creación del Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID). Este sistema es una plataforma tecnológica que integra un registro completo de las acciones de cooperación en las que participan instituciones mexicanas que la reciben y la ofertan y tiene el objetivo de crear mecanismos de evaluación, monitoreo, y planeación de la misma. El SIMEXCID es un parteaguas para la construcción de un registro en donde además de almacenar, contabilizar y analizar la información referente a las acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, se pudiese brindar una fórmula que permitiera contabilizar el costo de la cooperación mexicana.

Al respecto, ha existido gran debate internacional sobre el verdadero costo de la cooperación Sur-Sur. Esto es, mientras que la cooperación Norte-Sur o tradicional es fácil de contabilizar, debido a que la misma se lleva a cabo mediante aportaciones de recursos monetarios al receptor, en la cooperación Sur-Sur sólo se brinda asesoría y cooperación técnica a través de expertos brindados por un país oferente. Japón ha sostenido que los costos de estas asesorías y el *know how* que se está transmitiendo al país receptor no se deben de contabilizar. Los únicos costos a tomar en cuenta son los económicamente cuantificables tales como gastos de transportación y viáticos, en virtud del costo inherente de gastos fijos en que incurre todo país cuando manda a sus propios expertos. Esta posición no es respaldada por los practicantes de la cooperación Sur-Sur y actualmente se encuentra en debate.

Para México, el reto radica en generar un sistema confiable de información sistematizada referente a todas las acciones de cooperación internacional para el desarrollo (incluyendo la cooperación Sur-Sur)

que realizan las diversas instituciones mexicanas que fungen como receptoras y como oferentes. Uno de los beneficios de poder sistematizar esa información radica en poder determinar el costo de lo que se está recibiendo y ofertando en materia de cooperación. Esta importante herramienta ha sido incluso reconocida por otros países como un mecanismo innovador y en donde México se posiciona estratégicamente a la cabeza de esta política. En general, se trata de una herramienta fundamental para planear hacia el futuro, evaluar el pasado y monitorear las acciones en curso.

Como se desprende de esta lectura, son muchos los retos que deberá atender México en materia de cooperación internacional. La llegada de un nuevo gobierno, diferente al actual, puede servir para detonar una verdadera política transversal de cooperación que sirva como piedra angular de nuestra política exterior mexicana. No hay que olvidar que fue el Partido Revolucionario Institucional quien generó la actual iniciativa de Ley que propició la creación de la AMEXCID. Es un hecho que la Cancillería mexicana deberá realizar las gestiones necesarias y pertinentes a fin de que esta nueva herramienta de cooperación y su Agencia sean utilizadas en la nueva era de política exterior mexicana. No es suficiente con la desaparición de la a Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) para crear la AMEXCID. Necesitamos que todas las subsecretarías de la Cancillería deleguen sus facultades de cooperación a la Agencia y que ésta sirva de bisagra para brindar sustancia a las relaciones exteriores con otros países. Igualmente, como órgano autónomo encargado de la cooperación, deberá dirigir y coordinar la cooperación que se ofrece de manera fragmentada por otras secretarías, órganos de gobierno y en los diferentes órdenes de gobierno.

En línea con lo anterior, las declaraciones de París y Busan de 2005 y 2011 respectivamente, a las cuales México otorgó su respaldo, establecen la necesidad de crear una nueva agenda de cooperación internacional basada en la inclusión de nuevos actores tales como: la sociedad civil y el sector privado, y la necesidad de compartir intereses y metas comunes con los distintos actores de la Cooperación Internacional tomando en cuenta cinco principios básicos: apropiación, alineación, adecuación, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad.

Para México será una decisión interesante el determinar si los compromisos de París y Busan serán complementados, como lo serán para el resto de los países miembros de la OCDE y del CAD, o si en esta ocasión, a pesar de tener más de 17 años de ser miembros de la OCDE, seremos sólo testigos de la aplicación no obligatoria de los principios de

la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda. Hay una gran diferencia en términos de responsabilidades, herramientas y naturaleza entre la cooperación Sur-Sur y la Norte-Sur.

Otro factor importante que es preciso tomar en cuenta dentro de la cooperación es el de trabajar con un enfoque basado en resultados. Mediante herramientas como el monitoreo y la evaluación, permitiendo fortalecer políticas de desarrollo para lograr resultados concretos y sostenibles, impulsando capacidades nacionales a favor del desarrollo, estableciendo nuevos instrumentos financieros, opciones de inversión y tecnologías, propiciando asociaciones público-privadas y fomentando estrategias para compartir el conocimiento. Estas acciones sin duda garantizarán que la ayuda sea eficaz y eficiente y que se logren alcanzar los objetivos previstos bajo un esquema que garantice la optimización de los recursos.

El proceso de evaluación y monitoreo da como resultado una información sistémica planificada que permite que la toma de decisiones sea pertinente para alcanzar resultados en tiempo y forma, o poder dar soluciones adecuadas a los problemas. Es un mecanismo para verificar el alcance de los resultados. La evaluación que proponemos como la óptima es la externa ya que es objetiva, esto tomando en cuenta que los actores que la realizan no tienen un interés interno, son neutrales y por lo tanto sus resultados son transparentes y lo más cercanos a la realidad.

Para los proyectos de cooperación se utiliza la Matriz de Marco Lógico como herramienta de planificación y administración de proyectos. Esta matriz tiene la finalidad de describir las distintas etapas del proyecto así como el mecanismo mediante el cual se va a lograr la consecución de cada uno de los objetivos del mismo. Es un proceso que se ha venido utilizando desde hace ya varios años por diversas agencias de cooperación internacional. Históricamente, Alemania es uno de los primeros países que a través de su agencia de cooperación integró la matriz como obligatoria para la planeación de sus proyectos y la información que se obtiene de este análisis forma parte crucial de la verificación de resultados en materia de evaluación.

En el caso de México el artículo 89 constitucional establece los lineamientos en materia de política exterior, celebración de tratados internacionales, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacifica de conflictos y lo que nos compete: la cooperación internacional para el desarrollo. En esta materia, México ha venido trabajando el tema con acciones que guían al gobierno para promocionar intereses nacionales que impacten en el desarrollo social y económico del país y que además permitan su incorporación en asuntos internacionales.

En el año 2011 se aprobó el sustento legal de la política de cooperación internacional en México, a través de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México busca que nuestro país, tomando en cuenta el esquema dual de cooperación que practica, desarrolle bases suficientes que le sirvan para gestionar, promover, programar, y evaluar la cooperación.

Éste fue un avance crucial en el esquema de cooperación que impera en nuestro país. El reto que sigue es determinar hacia dónde vamos y quién supervisa a quién en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

La evaluación así es un proceso que debe analizar el estado actual de un proyecto en comparación con lo planeado con la finalidad de ver qué se necesita hacer para alcanzar los objetivos previstos. En consecuencia, es necesario monitorear las acciones del proyecto bajo un esquema de supervisión que permita visualizar factores de riesgo que puedan convertirse en problemas latentes para emprender acciones que permitan difuminarlos.

El tema de evaluación en México aún está muy endeble. Existen retos importantes en la materia, tales como: la generación de una evaluación externa que fortalezca el marco lógico de la agencia y gestione resultados; determinar quien evalúa a quién; crear una metodología específica para México en materia de cooperación (manuales de operatividad); mejorar la efectividad y eficacia de la cooperación Sur-Sur; e implementar los pilares de la cooperación. Lo anterior permitirá conocer prospectivamente a dónde va la cooperación Sur-Sur en específico y, en general, hacia dónde va la cooperación en México, conocer cómo se han adecuado las necesidades y cuál es el impacto de la cooperación.

Al llevar a cabo acciones que permitan evaluar la cooperación se logrará la organización y coordinación de actividades con impacto en los resultados que se busquen. De igual forma, contar con una base de datos con información cualitativa y cuantitativa actualizada sobre las acciones de cooperación en México va fortalecer la institucionalización del Sistema (SIMEXCID o cómo las actuales y futuras autoridades encargadas de la Agencia determinen que debe llamar).

A pesar del esfuerzo tan grande del gobierno de México por sintetizar las acciones de cooperación en un sistema, actualmente no se tienen resultados formales que permitan ver los alcances reales de la cooperación en México. Existen pocas actividades de seguimiento de actividades de cooperación basadas en un marco lógico que integre todas las acciones

de cooperación de las diversas instituciones mexicanas que gestionan este tipo de proyectos. Existe también poca información entre actores y agentes que practican la misma, lo que provoca que no se optimicen los recursos, que no se vean las oportunidades a tiempo, y propicia la falta de ética y la corrupción en el manejo de la cooperación.

En suma, resulta indispensable generar esquemas modernos y ágiles para la evaluación y el monitoreo de la cooperación mexicana. Esto tomando en cuenta su dualidad. Modelos de países tradicionales pueden servir de ejemplo, pero deberá adecuarse a la realidad de la cooperación Sur-Sur de nuestro país. El modelo Sur-Sur, basado en la ampliación de capacidades, puede ser difícil de monitorear o evaluar; sin embargo, resulta de vital importancia establecer mecanismos que permitan medir el beneficio de estas actividades y establecer si se ha logrado impactar positivamente en los objetivos esperados.

Finalmente, existen grandes esfuerzos que el gobierno de México está realizado para lograr que las actividades que lleva a cabo en materia de cooperación internacional sean efectivas. No obstante, es necesario mejorar los mecanismos ya existentes y hacer caso de las experiencias de otros países para lograr un correcto desarrollo de la política nacional en esta materia. Es sin duda una tarea ardua, pero vale la pena llevar a cabo las gestiones necesarias con la finalidad de garantizar que la cooperación está llegando a quienes la necesitan y está logrando impactar positivamente en las necesidades de los países receptores.

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE Y PARA MÉXICO

Luz María de la Mora

Hay un dicho que dice que lo que no se puede medir no se puede evaluar. Pero también hay que recordar que no es lo mismo medir que evaluar. Medir se refiere a cuantificar como un paso previo a la evaluación, la cual conlleva juicios de valor. No hay duda que la evaluación de las políticas públicas no es sólo deseable, sino indispensable para conocer si se cumple con sus objetivos, determinar avances y corregir el rumbo cuando así se considera necesario. Sin duda, la evaluación de las políticas, programas y acciones de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es fundamental para tener mejores políticas públicas.

El propósito de estas líneas es analizar retos y oportunidades para evaluar la cooperación internacional para el desarrollo de y en México, así como examinar el papel de los actores subnacionales y sus

posibilidades de innovar. Ello con el fin de contribuir a las discusiones sobre las herramientas y las modalidades que se podrían adoptar en México para hacer más eficiente la cooperación internacional en el ámbito subnacional.

¿Por qué evaluar?

La evaluación nos ofrece retroalimentación sobre la implementación de programas y proyectos y nos permite derivar lecciones, así como la posibilidad de ofrecer recomendaciones en los procesos de toma de decisiones para optimizar recursos y garantizar los mejores resultados. En la CID es un instrumento que sirve a los actores involucrados; por un lado, para que el receptor aprenda de la experiencia e identifique alcances y límites de la cooperación, y por el otro, para que el país donante cuente con información de primera mano acerca del destino y los efectos de su aportación.

La evaluación de las acciones y políticas de la CID es un trabajo en proceso, que se ha desarrollado por medio de diferentes herramientas e instrumentos así como utilizando diversas metodologías (entre las que se encuentra la de Marco Lógico) que aún pueden ser susceptibles de mejora e innovación.

Las preguntas que merecen atención están relacionadas con el proceso (qué vamos a evaluar, quién es el responsable de la evaluación, cómo se realiza, qué tipo de proyecto, programa o política se evalúa), pero sobre todo con el impacto de las acciones, programas, proyectos y políticas de la CID.

La evaluación puede ser una herramienta de legitimidad y credibilidad de la CID, la cual se concibe no sólo como un instrumento de la política de desarrollo de diversos países, sino de manera igualmente importante como uno de política exterior. La evaluación puede ser una poderosa herramienta para recoger experiencias y saber qué funciona y qué no, pero también conlleva el riesgo de burocratizarse de tal modo que la atención se centre más en el proceso mismo de la evaluación a costa de la cooperación misma. La evaluación conlleva el riesgo de enfocarnos demasiado en el análisis de los datos y caer en la tiranía de los informes, los indicadores y el monitoreo de resultados medibles en pesos y centavos, en vez de evaluar la efectividad o eficacia de un proyecto o política de cooperación. Lo que no se puede perder de vista en la CID es que la evaluación debe de tener en cuenta el impacto sobre el desarrollo, es decir, si las políticas y programas

están contribuyendo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Estos ocho objetivos buscan reducir los niveles de extrema pobreza y se espera sean alcanzados en el 2015. Resulta entonces fundamental tener en cuenta que en los procesos de evaluación se mantenga el foco en la CID la cual debe apuntalar el desarrollo y evitar que la necesidad de evaluar y definir parámetros medibles prevalezca a lo largo de un proyecto.

Reconozcamos los avances

En México el gran reto está en cómo evaluar todos y cada uno de los proyectos de la CID que se desarrollan en el país a nivel federal, estatal y municipal y no sólo los que pasan por la Agencia Mexicana de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXICD) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Ésta no es tarea fácil. En primer lugar, el nivel subnacional no está contemplado en la Ley de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que entró en vigor el 6 de abril de 2011. Esto significa que desde un punto de vista institucional y legal lo que pasa en la CID al nivel estatal o local no cuenta con un marco jurídico. La LCID establece que su objeto es dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la evaluación de acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, el Consejo Consultivo de la AMEXCID está compuesto por Secretarías de Estado y entidades federales que pueden contribuir a desarrollar el Programa de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México. En este sentido, los actores subnacionales no tienen un papel que jugar en el marco de la LCID, no se rigen por sus principios y no están obligados por sus disposiciones, por ejemplo, relacionadas con el Registro Nacional de la Cooperación Internacional, como el Sistema de Información en la materia. La implementación de ambos, sin duda alguna, es un buen avance hacia el objetivo; sin embargo, su cobertura es federal y no considera la cooperación que podrían establecer actores subnacionales.

Podemos utilizar el caso de México para ejemplificar algunos de los retos que plantea para la evaluación el no contar con un régimen de la CID, así como el no haber incorporado a los gobiernos subnacionales en la LCID.

La Secretaría General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que México no cuenta con una contabilidad de la importante cooperación internacional que realiza en

calidad de donante. Es el único de los ocho países[1] que son observadores en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la propia OCDE que hasta muy recientemente no llevaba tal contabilidad. Con la LCID se establece un Registro con el cual se espera contar con mejor información. Sin embargo, éste no llega al ámbito subnacional, lo que de entrada nos coloca en una situación complicada para poder evaluar en función de las necesidades del desarrollo local o estatal. En el mejor de los casos, las evaluaciones están determinadas por los oferentes o donantes de la CID que se practica a nivel local y el receptor de la cooperación podría encontrarse en la situación de tener que aceptar criterios ajenos a sus posibilidades o realidades.

Además de que la LCID no prevé a los actores subnacionales, la evaluación que se pueda hacer de la CID mexicana está limitada, pues México carece aún de un adecuado andamiaje institucional para la CID. La LCID es indispensable pero no suficiente; se requiere ir más allá para adaptar otras leyes, como la de presupuesto, fiscal, aduanas o compras públicas y sus reglamentos que inciden directamente sobre la operación de la cooperación en México. Dichas adecuaciones son fundamentales para que México realmente cuente con un régimen para implementar su cooperación de forma efectiva y eficiente; son un complemento indispensable de cualquier ley de cooperación. México aún tiene que avanzar en consolidar un régimen que otorgue coherencia a la CID mexicana y con ello poder contar con elementos para una evaluación más precisa. El contar con un régimen de la CID en México haría más eficientes y efectivos, tanto la política mexicana de la cooperación, como sus programas, proyectos y acciones.

La Ley de Presupuesto: partida presupuestal para la cooperación[2]

Durante décadas, México ha destinado importantes cantidades de recursos financieros a la CID, pero es una incógnita cuántos recursos se han destinado. La razón no es otra, sino que el presupuesto federal nunca ha considerado una partida presupuestal para la cooperación técnica, por lo que ninguna dependencia del gobierno puede reportar con exactitud cuánto destina a la CID.

[1] Corea, Hungría, Islandia, México, República Checa, República Eslovaca, Polonia y Turquía.
[2] Esta sección es síntesis del artículo: Luz María de la Mora, "Construyendo una Presencia Global: Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la Cooperación Internacional," en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 89, 2010, pp. 9-53.

Como receptor de cooperación, México la recibe normalmente a través de la modalidad horizontal; es decir, ésta se implementa a través de fondos conjuntos multianuales en donde México aporta una cantidad equivalente a la que le contribuye el donante. Sin embargo, la Ley de Presupuesto de México únicamente considera la cooperación financiera a través de préstamos internacionales de fuentes bilaterales o multilaterales y donativos y no prevé la cooperación vía fondos conjuntos ni tampoco la posibilidad de operar presupuestos multianuales. Éstos sólo se pueden operar previa aprobación expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para cada proyecto, lo que hace muy ineficiente la implementación de la cooperación[3]. La ausencia de claridad en la forma en la que México puede operar sus fondos de cooperación ha retrasado la operación de proyectos y erosionando la capacidad como país para sacar ventaja de la CID, como ha sucedido con el Acuerdo de Asociación Estratégica México-Chile o el Acuerdo de Asociación México-Unión Europea.

Los recursos financieros para la CID provienen de los propios presupuestos anuales de operación de cada agencia o dependencia. Los recursos se canalizan vía dos partidas presupuestales en el presupuesto federal: 3826 (cuotas a organismos internacionales) y 7502 (pasajes y viáticos por traslado de personas ajenas al sector público federal). México asigna alrededor de 220 millones de dólares en contribuciones a 243 organismos internacionales vía la partida presupuestal 3826. Sin embargo, estos recursos se destinan básicamente al pago de las cuotas anuales que le corresponde pagar a México por su membrecía a un organismo. Las agencias y las dependencias del Gobierno Federal han tenido que utilizar la partida 3826 para poder destinar recursos a la cooperación técnica. Sin embargo, el usar esta partida no permite saber con exactitud cuánto de estos recursos se destinan a la cooperación y cuánto se destina al pago de cuotas. Por ejemplo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación paga sus cuotas a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación vía la partida 3826,[4] pero también canaliza recursos a la cooperación técnica por la misma partida, lo que hace imposible saber con exactitud cuánto

[3] Art. 159. SECCIÓN II. De los programas y proyectos financiados con crédito externo para dependencias, Art. 162. SECCIÓN IV. Del financiamiento con crédito multilateral. Art. 166. SECCIÓN V Del financiamiento con crédito bilateral. Art. 182. CAPÍTULO XIII De los Donativos. SHCP. REGLAMENTO de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 4ª Sección. 28 de junio de 2006.

[4] Nancy Pérez García, "Hacia la construcción de un marco jurídico para la cooperación internacional para el desarrollo en México: una mirada desde las OSC", *CURUL 501*, Año 1, No. 1, Octubre 2008. http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/octubre2008/articulo7.html (Consultado el 19 de agosto de 2008).

corresponde a cada rubro. Igualmente, la Secretaría de Economía utiliza la misma partida presupuestal para pagar sus cuotas a la Organización Mundial del Comercio y canalizar recursos a los proyectos de cooperación técnica con la Unión Europea (UE) o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, por mencionar algunos ejemplos.

En lo que toca a la operación de fondos conjuntos de cooperación, la falta de claridad en la forma en la que México los puede operar ha retrasado la operación de proyectos, lo que ha minado la capacidad de México para actuar y beneficiarse de la CID. Por ejemplo, México ha usado también la partida presupuestal 3826 –contribuciones a organismos internacionales- para canalizar los recursos del Fondo Conjunto de Cooperación del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Chile. En 2006, el Senado de la República aprobó la creación de un Fondo Conjunto para desarrollar proyectos de cooperación entre México y Chile, así como la asignación de un millón de dólares anuales de cada parte para financiar dicho Fondo destinado a promover proyectos de la agenda de cooperación bilateral.[5] Si bien la Comisión de Cooperación México-Chile aprobó el primer programa de cooperación bilateral a principios de 2007, su implementación sólo fue posible hasta el final de 2008, puesto que las regulaciones mexicanas no prevén reglas para operar este tipo de fondos conjuntos de cooperación.[6] Dada esta ausencia de normativa para este tipo de instrumentos financieros, la SRE debió solicitar a la SHCP su autorización expresa para establecer un mecanismo financiero temporal por medio del cual se pudieran financiar los proyectos aprobados. Dicho proceso de aprobación tomó más de un año lo que retrasó el uso de los recursos y la implementación de los proyectos. Esto puede impactar de manera directa a actores subnacionales que busquen beneficiarse de este tipo de fondos o que, en un momento dado, quisieran desarrollar proyectos de la CID por este medio. Más aún, esta complicación administrativa puede tener implicaciones para una eventual evaluación de los proyectos de la CID.

[5] *Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile*. Artículo 12. SECCION III. COOPERACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2006.

[6] La Comisión de Cooperación México-Chile es responsable de definir áreas prioritarias basadas en las necesidades y experiencia de cada parte de manera congruente con sus propias agendas nacionales de cooperación. Estas áreas requieren aprobación final de los respectivos Cancilleres. Una vez que se aprueban dichas áreas, la Comisión lanza una convocatoria para la consideración de propuestas de entidades públicas. El Fondo puede usarse para proyectos que promuevan el intercambio de expertos y funcionarios públicos, becas, capacitación técnica, residencias de corto y largo plazo de expertos técnicos, intercambio de información y difusión, realización de estudios, entrenamiento y desarrollo de recursos humanos así como participación en la organización de reuniones técnicas.

La partida presupuestal 7502 se ha utilizado para canalizar recursos al financiamiento de programas de becas que México ofrece a países en América Latina, el Programa Mesoamericano de Energía y el Fondo de Cooperación para Centroamérica, que es utilizado por la Comisión de Cooperación para Centroamérica. Esta partida presupuestal sólo permite el pago de gastos de transporte y viáticos de personal técnico que va a ofrecer la cooperación o aquéllos que van a recibir la capacitación. Sin embargo, dicha partida no es exclusiva para la cooperación. Ésta se utiliza como un rubro genérico, lo que hace imposible distinguir cuánto de este gasto se destina a cooperación. La pregunta que surge entonces es cómo evaluar programas de cooperación cuando desconocemos, por ejemplo, cuántos recursos se destinan a los programas y las acciones de la CID de qué no es cooperación.

Una solución sencilla y práctica está en la creación de una partida presupuestal específica para financiar programas y actividades de cooperación técnica en el Presupuesto Federal. Dicha partida tendría que tener una cobertura que englobara los diferentes rubros de la cooperación y que pudiera utilizarse de manera multianual, como ya está previsto en el presupuesto para ciencia y tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La creación de una partida presupuestal para la CID de México no significa tener que destinarle más recursos, pero sí implicaría el que la CID tuviera mayor transparencia, predictibilidad y eficiencia. Dicha partida le permitiría a México planear proyectos de mediano y largo plazo, que es la naturaleza de la CID. De igual trascendencia sería el hecho de que México contara con un estimado más preciso sobre los montos que hoy se destinan a la CID. A fin de materializar esta propuesta, la SRE y la SHCP tendrían que colaborar para proponer la modificación a la Ley de Presupuesto que tendría que ser aprobada por la Cámara de Diputados.

En lo que respecta a temas fiscales y aduaneros, México ha establecido acuerdos de CID con donantes como la UE, España, Japón o Alemania, por mencionar algunos, cuyas leyes les prohíben utilizar los recursos de la cooperación para cubrir los impuestos generados por adquisiciones de bienes o servicios en el país receptor. Del lado mexicano, las leyes impositivas no prevén ningún tipo de exención fiscal para los recursos nacionales o extranjeros que se destinen al ejercicio de proyectos o programas de cooperación. Por lo anterior, las agencias o dependencias federales que se benefician de dicha cooperación están obligadas, previa autorización y asignación del recurso por parte de la SHCP, a pagar los impuestos que se generen por el ejercicio de los recursos externos destinados a la cooperación en México. Debe señalarse que el Código Fiscal (artículo 39) establece que en caso de emergencias de salud, la SHCP puede disponer de exenciones parciales o totales al pago de impuestos, derechos

o tasas.[7] Por ejemplo, cuando México sufrió el brote de a influenza AH1N1, en abril de 2009, la SHCP emitió un decreto de emergencia para permitir la importación libre de arancel, así como la exención del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) para una serie de medicamentos, material quirúrgico y otros suministros médicos para enfrentar la emergencia de salud.[8] En este sentido, también puede mencionarse que, a partir de 2008, México declaró la devolución del IVA a visitantes extranjeros como un incentivo para promover el turismo del exterior. Estos ejemplos muestran las alternativas para justificar un trato similar para los recursos provenientes de agencias internacionales de cooperación o de organismos internacionales destinados a proyectos de CID en México. Dicha decisión contribuiría a facilitar su ejercicio en México.

La cooperación mexicana también debe observar las leyes aduaneras nacionales. Aunque no sería necesario modificar la ley, sí sería deseable que la SHCP emitiera una notificación (circular del Sistema de Administración Tributaria) por medio de la cual los bienes importados para el desarrollo de algún programa de CID patrocinado por algún organismo internacional o agencia de cooperación en México pudieran recibir un trato libre de arancel. La mercancía que pasa por recinto fiscalizado para poder gozar de una franquicia normalmente tarda semanas en ser liberada, lo que también involucra complicados trámites burocráticos. Una notificación de la SHCP haría más expedita la CID, sin poner en riesgo la aplicación de las leyes aduaneras mexicanas. Cuando sucedieron las inundaciones de Tabasco en noviembre de 2007 y durante el brote de influenza AH1N1 en abril de 2009, la SHCP emitió una circular para permitir la libre importación de bienes y suministros destinados a apoyar las emergencias.

En lo que respecta a las compras públicas, el financiamiento de la CID involucra recursos públicos y las adquisiciones realizadas en México con dichos recursos para la implementación de programas de cooperación se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP). De igual manera, los donantes están obligados a observar las propias leyes de adquisiciones de sus países, lo que hace el proceso tardado y complicado. Dada la naturaleza horizontal de la cooperación en México, ésta se ha convertido en la regla; las legislaciones de los países de donde

[7] México, *Código Fiscal de la Federación*. Nuevo Código Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2009.

[8] México, Poder Ejecutivo, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, *Decreto por el que se exime del pago de contribuciones al comercio exterior para hacer frente a la situación de contingencia sanitaria provocada por el virus de influenza. Diario Oficial de la Federación*. 2 de mayo de 2009.

proviene el recurso deben observarse. Sin embargo, la LAASP no establece disposición alguna relacionada con el ejercicio de recursos para la CID ya sea cuando México es receptor o cuando es donante. Por ello, en el caso específico de los Fondos Conjuntos que involucran el ejercicio de recursos públicos la Secretaría de la Función Pública emite opiniones específicas y/o dispensas para cada proyecto a fin de permitir que se puedan observar también las leyes de los países que realizan contribuciones conjuntas para acciones de cooperación en México.[9] Asimismo, cuando México ha ofrecido ayuda, sobre todo, en caso de emergencias derivadas de desastres de origen natural, la ley mexicana de compras públicas no ha facilitado que la ayuda mexicana sea oportuna y efectiva. Esto ha erosionado marcadamente la capacidad de México para ofrecer ayuda humanitaria y ha perjudicado su tradicional imagen solidaria con las consiguientes consecuencias políticas. Si bien la recomendación no es pasar por alto el cumplimiento de las leyes de adquisiciones, sí sería muy valioso el poder contar con disposiciones en la ley que consideraran las diferentes modalidades de cooperación técnica, así como de asistencia humanitaria con el fin de hacer más expedita la adquisición de bienes en México y el exterior para tal propósito.

Lo anterior resulta relevante para la evaluación pues en la medida en la que se tenga un marco institucional, legal y administrativo más sólido para la CID podemos esperar que la evaluación ocurra de una forma más sistematizada.

Conclusión: Retos para los actores subnacionales en la Evaluación

Un sistema de evaluación debe ser capaz de medir la calidad de la programación realizada, la pertinencia con respecto a las necesidades de desarrollo del receptor, las prioridades del donante, la eficacia para alcanzar los objetivos previstos, y los indicadores de desarrollo propuestos. Sin embargo, realizar evaluaciones conlleva recursos humanos y monetarios, los cuales no siempre están disponibles para los actores subnacionales. A nivel internacional y nacional se han dado importantes avances en esta materia que, sin embargo, sigue en proceso de mejora y perfeccionamiento.

Al analizar cómo evaluar, es preciso tomar en cuenta que cada país, ya sea oferente o donante, cuenta con sus propias leyes y reglamentos

[9] Para el caso del Acuerdo de Cooperación con la UE, también fue necesaria la autorización de la Secretaría de la Función Pública, por implicar contrataciones en México por parte de las dependencias involucradas, aplicando normativa de la UE.

nacionales para ejercer la CID y no siempre es fácil, viable o incluso deseable el compatibilizarlas. Esto agrega un componente de complejidad a los procesos de evaluación, que hay que tomar en cuenta en la práctica.

En términos temáticos, es preciso considerar que no es lo mismo evaluar proyectos de la cooperación técnica que los de asistencia humanitaria para enfrentar desastres naturales, ni mucho menos los relacionados con programas para promover el acceso a créditos o de financiamiento productivo.

En el ámbito subnacional, es preciso tener en cuenta que no todos los instrumentos o herramientas para evaluar los programas, proyectos y acciones de la cooperación pueden aplicarse a todas las áreas del mismo modo que se realiza en el ámbito federal. Esto se deriva del hecho de que los recursos, alcances y complejidad de los proyectos no necesariamente son equiparables. Por ejemplo, tal vez no se pueda ni se deba esperar que como resultado de un proyecto a nivel local puedan ocurrir cambios a nivel de leyes que pudieran ser necesarios para evaluar el impacto de un proyecto.

La evaluación en el ámbito subnacional será cada vez más relevante en la medida en que estos actores consideren a la CID como un instrumento para su desarrollo propio o como una forma de compartir sus propias experiencias locales con otras comunidades a nivel internacional.

Es preciso definir quién resulta ser el agente más adecuado para evaluar un proyecto, lo que puede ser un auditor externo o involucrar en el proceso mismo de implementación del proyecto un sistema de evaluación permanente. Ello puede también resultar en la necesidad de crear los cuadros de profesionales necesarios para realizar evaluaciones.

Retomando el interés por el tema de la innovación de los actores subnacionales para la evaluación de la CID, sin duda existen ya avances en este sentido en términos de instrumentos, herramientas y metodologías. Las innovaciones que se desarrollen tendrán que tomar en cuenta las capacidades y fortalezas institucionales, legales, administrativas, financieras y humanas de los actores subnacionales a fin de evitar perderse en el objetivo de la evaluación. Si bien es fundamental conocer los objetivos de las cooperaciones así como los índices de apropiación, efectividad y eficiencia, resulta fundamental no perder de vista que la CID debe enmarcarse en el alcance de los ODM hacia el 2015. En la medida en que los actores subnacionales mantengan este foco en sus procesos de evaluación estaremos viendo coherencia y congruencia en el sistema de la CID aún cuando no exista un marco legal y jurídico que prevea la cooperación subnacional.

CAPÍTULO 2

LA EXPERIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS EN MÉXICO

LA EXPERIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS EN MÉXICO

Benjamín Hill

El pasado 11 de junio, hace menos de dos meses, el Presidente Felipe Calderón, acompañado de Cheryl W. Gray, Directora de la Oficina de Evaluación y Seguimiento del Banco Interamericano de Desarrollo; del Director General del CIDE, Enrique Cabrero, y de los Secretarios de Hacienda, José Antonio Meade, y de la Función Pública, Rafael Morgan; así como del investigador académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), John Scott; hizo el anuncio oficial de la decisión de un comité internacional integrado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros patrocinadores, de que México fuera la sede del Centro CLEAR (Center for Learning on Evaluation and Research) para América Latina y El Caribe de habla hispana.

Esta decisión es sin duda un reconocimiento a la trayectoria del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una institución pública de enseñanza superior y de excelencia especializada en formar profesionales y desarrollar investigación para mejorar la calidad de las políticas públicas en México.

Con esta distinción, la comunidad internacional de evaluación, a través del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, reconoce por un lado el prestigio y trayectoria académica del CIDE, pero también los esfuerzos y avances de México por implantar un Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Federal y en las administraciones locales y lograr que los presupuestos sean elaborados con una orientación al logro de resultados.

Evaluar la gestión del gobierno significa contar con elementos para mejorarla. No se puede establecer el rumbo correcto de las políticas públicas si no se sabe de dónde vienen y hacia dónde van; no es posible mejorar lo que no se ha medido; es inadmisible hacer comparaciones en el desempeño de dos o más programas si no se cuenta con parámetros objetivos; no puede fomentarse un ambiente de reflexión, análisis y discusión sobre la mejora de la gestión si no existe información confiable sobre el desempeño del gobierno.

El Presupuesto con base en Resultados (PbR) y la evaluación de programas de gobierno ha permitido, a los países que lo estamos instrumentando, enfocarnos más en los resultados concretos de la actividad de los gobiernos, en lugar de fijar la atención al simple control de los recursos y el cumplimiento ciego de las normas, que por sí mismas no agregan valor.

Este cambio de visión que impulsa el Presupuesto con base en Resultados, implica alejarse de la atención primordial que dan los ejecutores del gasto a los procesos y las normas, para centrarse en los resultados y el impacto que dicho proceso genera.

Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos gastados y las decisiones de asignación se hacen de acuerdo a una dinámica inercial, el Presupuesto basado en Resultados toma en cuenta el impacto que las políticas y las acciones de gobierno tienen en la sociedad, considerando objetivos, metas e indicadores medibles.

El Presupuesto basado en Resultados no solamente genera información útil sobre cuánto se gasta, sino de cómo se gasta y, más importante, aporta datos útiles para saber cómo se puede gastar mejor.

La generación de información sobre desempeño permite atender un doble propósito: por un lado, permite a los gobiernos medir el grado de avance en el logro de sus objetivos y por el otro, generar datos para el análisis y la discusión dentro del gobierno, pero también ante la sociedad, sobre qué programas funcionan, cuáles se pueden mejorar, cuáles deben permanecer y cuáles deben desaparecer, redimensionarse o fusionarse.

En suma, el Presupuesto basado en Resultados aporta un doble valor para la sociedad: por un lado la mejora en la eficacia y eficiencia de los programas presupuestarios y del gasto público, y por otro, ofrece una mayor transparencia en la información sobre el desempeño del gobierno, con la que se aportan elementos para la reflexión, el análisis, para el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de rendición de cuentas, y para la participación de la sociedad en el proceso de discusión sobre asignaciones presupuestarias.

En México, como en otros países que han iniciado el trabajo rumbo hacia una gestión por resultados, el Presupuesto con Base en Resultados representa un reto a la constancia, pues implica realizar acciones cotidianas de todos los involucrados en la administración pública, con la probable desventaja de que el producto del esfuerzo puede verse claramente sólo después de pasados algunos meses o, en algunos casos, años. Lo más probable será ver en plenitud sus virtudes en un horizonte de mediano plazo, por lo que la permanencia y continuidad de este esfuerzo, en un escenario de cambio de administración, es fundamental.

México fue pionero en América Latina en el uso de metodologías robustas para evaluar el desempeño de la política social, especialmente a partir de 1997, cuando se evaluó el programa Progresa/Oportunidades. Dentro de la comunidad internacional vinculada a temas de desarrollo social, esta evaluación es considerada como una de las de mayor influencia y sigue siendo mencionada como un antecedente importante a nivel internacional.

Los intentos por establecer la evaluación de los programas federales como una práctica cotidiana del gobierno vienen de mediados de la década de 1970 con evaluaciones hechas a programas o políticas particulares que si bien fueron esfuerzos notables, nunca lograron articularse en una estrategia integral para evaluar el desempeño de todo el gobierno. Sin embargo, a fines de la década de 1990 las reformas sobre evaluación y de gestión basada en resultados comenzaron a arraigarse en la administración pública federal. Uno de los catalizadores del proceso de institucionalización de la evaluación fue sin duda la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Las

características únicas del CONEVAL —concretamente su independencia, capacidades técnicas y mandato legal—le han permitido avanzar en la construcción de un sistema de evaluación de la política social y a la vez ejercer una importante influencia sobre el desarrollo de la gestión basada en resultados en el gobierno federal.

México representa el caso de un país que logró transitar de un modelo de evaluación limitado, concentrado en áreas muy específicas de la administración como la política social, hacia un sistema de evaluación cada vez más sofisticado e incluyente, que hoy abarca la totalidad del gobierno federal, con metodologías diferenciadas, capacidades cada vez mayores e injerencia progresiva en la toma de decisiones del gobierno, especialmente en lo que respecta a asignaciones presupuestarias.

A partir de abril de 2006, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se inició la construcción del Presupuesto con base en Resultados en la Administración Pública Federal (APF) con el objeto de mejorar los impactos del gasto público en beneficio de la sociedad mexicana, y como una respuesta a la necesidad de impulsar el desarrollo nacional, en un ambiente de escasez de recursos y bajo condiciones adversas en la economía mundial.

En 2007, el gobierno del Presidente Felipe Calderón impulsó la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen[1], de la cual se derivaron reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización, además de modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece que la administración de los recursos públicos federales se debe realizar con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad de género, rendición de cuentas y transparencia.

Estas reformas contemplan entre otros aspectos, una mayor transparencia, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y del proceso de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación para garantizar un proceso de fiscalización más eficiente.

Las reformas también incluyeron el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que establece la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño y

[1] Aprobada por el Congreso de la Unión el 14 de septiembre de 2007.

resultados de las instituciones. El Sistema de Evaluación del Desempeño representa el esfuerzo más importante del gobierno federal y es una pieza fundamental de las reformas que buscan mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas hacia el Poder Legislativo y ante los ciudadanos.

A la fecha, cerca de 600 programas presupuestarios cuentan con objetivos, indicadores y metas para medir la ejecución, administración, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de alrededor de dos quintas partes del total del gasto público del gobierno federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por mandato legal, coordina el Sistema de Evaluación del Desempeño, que compendia la información sobre el desempeño de los programas presupuestarios y la procesa para tomar decisiones sobre modificación y mejora de las reglas de operación de los programas; modificaciones en el diseño y procesos de las políticas; decisiones de asignación de presupuesto; redimensionamiento, fusión o eliminación de programas; redefinición de la población objetivo y de las metas del programa; entre otras decisiones.

Los centros CLEAR (México es uno de cinco países en el mundo en contar con un centro como éste) se especializan en la construcción de sistemas nacionales y locales de monitoreo y evaluación para medir la eficacia y la eficiencia de los resultados de las políticas y programas gubernamentales, a través de la investigación aplicada, la capacitación y los servicios de asistencia técnica que facilitarán la formación de capacidades y promoverán una cultura del desempeño orientado a resultados.

Este proyecto, qué duda cabe, es una buena noticia para el CIDE y para México, pero sobre todo para la comunidad evaluadora de nuestro país y de América Latina, que desde los gobiernos, la academia y la sociedad civil, hemos trabajado en los últimos años por un mejor diseño de políticas públicas y una mejor calidad del gasto público que al final se traduzca en beneficios concretos en el nivel de vida de los ciudadanos de nuestro país.

Las últimas tres décadas han atestiguado cómo, en un gran número de países, entre ellos México, los ciudadanos han ido modificando la forma en la que perciben al gobierno y a los servicios que esperarán de él. Las reformas de los sistemas legales que han acompañado este cambio han sido resultado de una mayor presión por parte de las sociedades sobre sus gobiernos, en las cuales se demanda mayor cobertura, calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos. Esperemos que así sea.

CAPÍTULO 3

DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

CONSTRUYENDO UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Gonzalo Hernández Licona

Introducción

México ha crecido en transparencia e incluso en democracia (ambas van de la mano). Actualmente, cada día cobra mayor relevancia conocer qué acciones de política funcionan mejor, pero sobre todo conocer qué se necesita mejorar para tener resultados que combatan directamente los problemas que afectan al país.

Es en este contexto que, desde su creación en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha implementado, junto con las dependencias y programas, una cultura de gestión para resultados en la política de desarrollo social; considerando a la medición, el monitoreo y la evaluación como herramientas esenciales para mejorar los resultados y brindarle mayor transparencia a las políticas públicas en materia social. Es decir, el CONEVAL ha desarrollado un sistema de evaluación del desempeño para la política de desarrollo social.

Antecedentes Institucionales

En 2000, al tener un Congreso con una mayoría políticamente distinta a la del Ejecutivo, se estableció en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación la obligatoriedad de generar evaluaciones de los programas con reglas de operación (programas sociales). Sin embargo, hasta 2002 es que se inicia la entrega formal de evaluaciones de programas al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actores fundamentales en la toma de decisiones presupuestarias.

En el periodo que comprende de 2002 a 2005 se impulsó la cultura de evaluación, de medición y de rendición de cuentas. Este esquema presentó algunos retos: el énfasis se centró en medir lo que las dependencias hacían y no en los resultados que deberían generar. Como resultado, se generaron evaluaciones anuales, pero sus efectos fueron limitados por el bajo uso de la información y una falta de coordinación de los actores involucrados.

Por lo anterior, se gestó un nuevo marco legal para el monitoreo y la evaluación que impulsó la gestión para resultados: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) estableció la creación del CONEVAL y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Adicionalmente, la voluntad política de actores importantes en la Administración Pública Federal (APF) y en el Congreso de la Unión fue un elemento clave para impulsar la evaluación.

Construcción de un Sistema de Evaluación y Medición de la Política de Desarrollo Social

Un esquema idóneo de planeación de la política social inicia identificando cuáles y de qué tamaño son los principales problemas sociales. Posteriormente, se deben analizar las razones de estos problemas. Con estos dos elementos se diseña la estrategia/programa/acción de política social. Finalmente, mediante el monitoreo y la evaluación se conoce la pertinencia de la estrategia, su efectividad y su eficacia. Esta información debe llegar a los actores principales para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social, y contribuir a la rendición de cuentas.

Bajo este esquema, como lo señala la LGDS, el CONEVAL debe aportar información al inicio (con la medición de pobreza que incluye varios factores) y al final del proceso (con el monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social).

La medición de la pobreza en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Política Social

La LGDS otorga atribuciones al CONEVAL para la medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Las estimaciones deberán realizarse cada dos años a nivel nacional y para cada entidad federativa, y cada cinco años a nivel municipal. Además, las estimaciones incluyen la problemática del ingreso, la educación, el acceso a la salud, a la seguridad social, a la alimentación, la calidad de la vivienda, el equipamiento de la vivienda y el grado de cohesión social. Con esto, el CONEVAL ayuda a determinar el tamaño y la evolución de la problemática social en el país.

Por primera vez en la historia de México, se cuenta con estimaciones de pobreza objetivas a nivel nacional, estatal y municipal. Para garantizar la objetividad, las estimaciones de pobreza se realizan utilizando las encuestas y censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que son públicas, así como la fórmula y metodología del CONEVAL, que también son públicas. Cualquier persona podría replicar las estimaciones de pobreza.

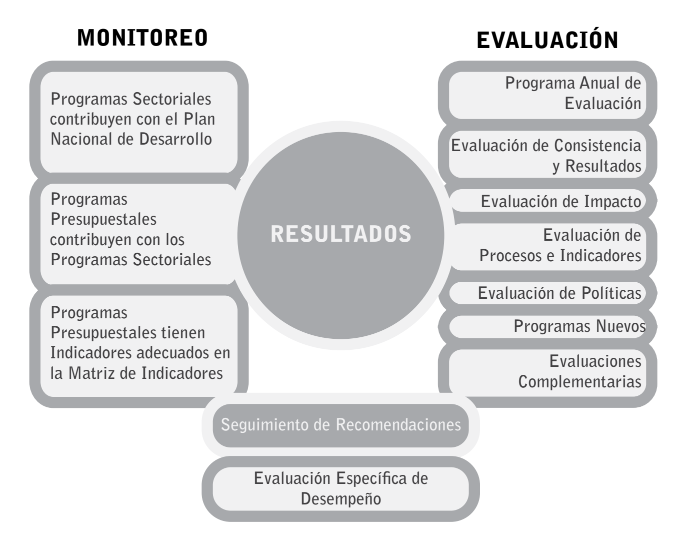
Para contar con información de corto plazo, el Consejo publicó el Índice de la Tenencia Laboral de la Pobreza (ITLP) que tiene como propósito conocer la tendencia trimestral del poder adquisitivo del ingreso obtenido mediante el trabajo.

Sistema de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

En 2006 el CONEVAL diseñó una estrategia para generar y usar información relevante y creíble sobre la situación de desarrollo social. Como se observa en la Figura 1, la estrategia tiene como elemento central los Resultados, a diferencia del esquema seguido en el pasado en el que los indicadores más relevantes eran sólo sobre el gasto de los recursos públicos.

El sistema incluye cuatro ejes de intervención: a) mejores elementos de planeación y de monitoreo a nivel de programas y de instituciones; b) un mejor esquema de evaluación; c) un proceso en el que se realicen mejoras en los programas y las estrategias a partir de la información generada por el sistema de evaluación; y d) un instrumento para difundir la información de manera ágil y comprensible para quienes deciden en la política social.

Figura 1: Sistema de Evaluación del Desempeño de la Política de Desarrollo Social



La Planeación y el Monitoreo

En materia de planeación y monitoreo, el CONEVAL tiene diversas atribuciones como aprobar indicadores de programas sociales; ser el vínculo con dependencias y entidades federales para establecer y consolidar un sistema de monitoreo y evaluación de desarrollo social; y brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades federativas que así lo demanden, entre otras.

Hoy en día, todos los programas y acciones presupuestarias (272) cuentan con Matriz de Marco Lógico, dando mayor claridad a los objetivos a perseguir y ordena los indicadores para su medición. Como ejemplo en el uso de la información, a partir de 2008 la SHCP ha seleccionado un conjunto de indicadores derivados de la matriz de marco lógico (también conocida como matriz de indicadores) de cada programa, que por su relevancia le han dado un seguimiento particular en coordinación con el Congreso de la Unión.

Asimismo, se han tomado medidas interinstitucionales para integrar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno; se han diseñado matrices de marco lógico “en cascada” para integrar los programas que operan a través de las entidades federativas. También se ha impulsado la planeación y medición en las entidades federativas. El CONEVAL ha capacitado a 27

entidades federativas en materia de planeación, diseño de programas, indicadores de resultados y de gestión, evaluación de programas, análisis de pobreza, entre otras.

La Evaluación del Desempeño de la Política Social

La LGDS le da facultades al CONEVAL para normar y coordinar las evaluaciones de los programas sociales operados por dependencias federales. Es en este sentido que el CONEVAL emite normatividad para regular dichas funciones, como los Lineamientos Generales de Evaluación, el Programa Anual de Evaluación, términos de referencia para los diversos tipos de evaluaciones y lineamientos para el seguimiento de recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Entre las principales acciones emprendidas en materia de evaluación se encuentran:

- **Evaluación de Diseño:** tiene como objetivo evaluar, mediante trabajo de gabinete, el diseño del programa con el fin de retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

- **Evaluación de Consistencia y Resultados:** se analiza la orientación a resultados de los programas de manera integral en aspectos como diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y medición de resultados.

- **Evaluación de Procesos:** mediante trabajo de campo se analiza si el programa está llevando a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si estos contribuyen al objetivo del programa.

- **Evaluación Específica de Desempeño:** es una valoración sintética del desempeño del programa a partir de los resultados, su cobertura y el avance en el cumplimiento de metas y objetivos, a partir de la información contenida en el SED.

- **Evaluación de Impacto:** mide la contribución real del programa en las condiciones de los beneficiarios.

- **Evaluación Integral del Desempeño:** es un análisis de las distintas temáticas que integran los programas sociales que atienden una problemática común.

El Mecanismo de Seguimiento a las Recomendaciones del Sistema de Evaluación

En 2008 se diseñó un Mecanismo para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (Mecanismo) en el que se detalla la forma en la que los responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias y las entidades federales deben establecer compromisos que corrijan, modifiquen, reorienten, adicionen o en un caso extremo suspendan programas.

El Mecanismo consiste en identificar los hallazgos más importantes detectados en las evaluaciones. Los aspectos de mejora se clasifican de acuerdo con las instituciones que participan en la mejora del programa. Finalmente, se elaboran y publican los documentos en los que se definen las acciones de mejora y los responsables. El CONEVAL le da seguimiento a los avances en los compromisos y les da una valoración en las evaluaciones anuales de los programas.

La Evaluación Específica de Desempeño

Esta evaluación muestra, mediante un formato homogéneo que se presenta a los actores más importantes que toman decisiones en el Gobierno Federal y en el Congreso, el avance en el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas, a partir de un resumen de la información contenida en el SED, el cual no podría haber tenido la cantidad de información que ahora tiene sin la existencia de esta evaluación anual. Ésta integra los temas de resultados, productos, cobertura y seguimiento a aspecto susceptibles de mejora.

El ejercicio homogéneo y sistematizado de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) ha permitido identificar elementos comunes de mejora entre los programas e integrar información de los programas para elaborar otros instrumentos que se utilicen en la toma de decisiones.

Usos de la información del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Política Social

Tener muchos instrumentos de medición y de evaluación como hoy se tienen es valioso en sí mismo, pero no suficiente. Es importante que estas mediciones contribuyan a que la política de desarrollo social se modifique y a que también haya mayor rendición de cuentas. Desde 2008 el CONEVAL ha brindado información para que el proceso presupuestario tenga un mejor resultado.

Gracias al uso de las evaluaciones, se ha incidido de manera importante en la política pública para alcanzar resultados. En 2010, del total de cambios en 113 programas, 62.8% de ellos realizaron mejoras a nivel de resultados, reorientando sustancialmente el programa; asimismo, 19.5% de los programas sociales ha aplicado mejoras a nivel de los bienes y servicios que otorgan, y 16.8% de los programas realizó mejoras a nivel de las actividades o procesos.

Como resultado del Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, de 228 acciones de mejora que hubo en los programas, a partir del proceso de evaluación 15% fueron acciones que reorientaron sustancialmente los programas, 71% de las acciones de cambio fueron para corregir actividades o procesos, y 12% modificaron los apoyos de los programas.

Retos y Conclusiones

El ciudadano que hoy puede usar la información de las mediciones y evaluaciones de los últimos siete años es un mejor juez de este proceso. Con esta información, se empiezan a tomar decisiones relevantes. La democracia, traducida en el balance de poderes, ha sido la impulsora de estos avances.

Sin embargo, persisten retos para poder transitar de manera completa a una cultura de evaluación y medición de resultados. Es importante, por ejemplo, mejorar varios de los indicadores. Asimismo, se requiere mayor vinculación entre el proceso de evaluación y el proceso de presupuestación. Este problema no lo ha podido resolver ningún país, por ello el reto es grande, pues no se puede asignar linealmente el presupuesto dependiendo del resultado de una evaluación. Se requieren más elementos, entre los cuales destaca el cambio en el Congreso a una cultura de resultados.

Finalmente, la evaluación independiente en entidades federativas y municipios es todavía incipiente. El balance de poder que se ha experimentado a nivel federal, entre Ejecutivo y Congreso, no se ha dado en el ámbito local. Exigir cuentas de manera formal se traduce en evaluación y transparencia.

En una sociedad cada vez más democrática y transparente, la evaluación y la medición son condiciones necesarias más no suficientes. México ha avanzado mucho en desarrollo social, pero también en evaluar y medir sus resultados. Para avanzar aún más en lo primero, necesariamente deberemos de reforzar lo segundo.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 y 2011 -2012*. México: CONEVAL. Recuperado de: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MONEVAL_MON-consist_result

------, (2009). *Evaluación y Monitoreo de Programas*. México: CONEVAL.

------, (2008 y 2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: CONEVAL.

------, (2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales*. México: CONEVAL.

------, (2012). *Rezago Social*. México: CONEVAL.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS. LA EXPERIENCIA DE EL SALVADOR

Clotilde de Santamaría

Para el caso de El Salvador es importante mencionar que el tema de monitoreo y evaluación es de reciente implementación a nivel de la administración pública central, ya que la misma inició apenas a partir de agosto del 2010. Actualmente en el país se está rescatando la figura de la planificación a nivel de la administración pública, con la próxima creación del Sistema Nacional de Planificación, en el cual se inserta el tema que hoy nos ocupa: Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados (GPR).

Contexto general

A continuación se señalan algunos factores básicos que han abonado a que el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas fueran cobrando una mayor relevancia, iniciando a nivel de la región en general:

La necesidad de un mejor desempeño de la gestión pública, que ha venido exigiendo una mejor gestión estratégica de las políticas públicas para poder atender la cada vez más difícil y compleja demanda social. Lo que también se puede corroborar en el marco de la profundización democrática en América Latina y El Caribe, cuando en las últimas décadas los ciudadanos han venido exigiendo cada vez más bienes y servicios de mejor calidad, así como mayor transparencia e información sobre la gestión y rendición de cuentas de las acciones de la administración pública. En este contexto, los gobiernos han venido realizando esfuerzos por mejorar su gestión a través de diversos instrumentos, entre ellos la gestión por resultados y la evaluación de los programas públicos. Entre los principales esfuerzos se encuentran:

- **La implementación paulatina en la región, desde las últimas décadas del siglo pasado del Modelo de Gestión por Resultados.** Transitando desde el enfoque gerencial burocrático, o celo excesivo por el cumplimiento de normas y procesos, hacia la gobernanza o mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del sector público, priorizando el logro de objetivos de políticas públicas plasmadas en resultados.

- **La institucionalización de la gestión por resultados.** Con la aplicación de la planificación estratégica participativa y concertada, la incorporación paulatina de sistemas de monitoreo y evaluación, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, acciones que también contribuyen a la legitimación del Estado como producto de una mayor eficacia, calidad y buena orientación de su intervención.

- **El reconocimiento del rol de la evaluación en la GPR.** Como uno de los elementos más importantes de la nueva gobernanza y la base para racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, al proporcionar evidencias para orientar la toma de decisiones.

Para el caso específico de El Salvador, los factores que en mayor grado han abonado a elevar la importancia del tema de monitoreo y evaluación han sido:

- **La crisis mundial:** caracterizada por la crisis económica y financiera, que ha incrementado la escasez de recursos, el desempleo y en general el deterioro de la economía, forzando a los gobiernos a ser más eficientes en su gestión.

- **Los limitados recursos fiscales:** en este contexto, cada vez más la administración pública ha requerido ajustar sus limitados recursos para tratar de atender las necesidades y las demandas de la población. Lo que es una exigencia per se para mejorar los resultados de la gestión con lo mismo o con menos, acorde a la nueva orientación de la Gestión Pública Innovadora.

- **La necesidad de eficientar las políticas públicas:** la creciente escasez de recursos públicos ha originado la necesidad de priorizar y focalizar las políticas y programas públicos, tanto a nivel central como municipal, hacia aquéllos que generen mejores resultados. Cuanto más eficaces y eficientes mejor, de ahí la importancia de monitorear y evaluar los programas para conocer los resultados, logros y problemas de ejecución y tomar decisiones al respecto.

- **La implementación piloto de la GPR y del Presupuesto por Resultados (PPR) en el país** (en 4 instituciones públicas, a saber, Salud, Educación, Agricultura y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local): que ha actuado como punta de lanza para prestar una mayor atención a los resultados de la gestión.

- **Los procesos de reformas en la administración financiera:** el esfuerzo por generar espacios de flexibilidad en la administración financiera y una adecuación del proceso presupuestario que facilite la gestión de las entidades hacia el logro de resultados, con el desarrollo del programa de modernización de la gestión presupuestaria, en 4 temas críticos: i) adoptar el presupuesto por programa, actualmente por siete áreas de gestión (administrativa, social, económica, etcétera); ii) implementar presupuesto plurianual, hoy es anual; ii) simplificación de procesos presupuestarios para agilizar y facilitar la ejecución; y iii) aplicar la clasificación funcional del gasto público bajo la metodología del Manual del Fondo Monetario Internacional 2001.

- **Sistemas de SyE:** el convencimiento paulatino de la necesidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño y resultados de las políticas públicas, a nivel central y descentralizado, en el cual se encuentra inmerso el esfuerzo actual, en el marco de la adopción del nuevo Modelo y Sistema de Planificación participativa en el país.

Antecedentes del sistema de seguimiento y evaluación en El Salvador

A continuación se enuncian los antecedentes de mayor trascendencia:

1995-2000

- Procesos de modernización del Estado, en áreas como la simplificación de procesos, eliminación del control previo de la Corte de Cuentas, entre otros.

- Creación de la Ley de Administración Financiera Integrada (AFI) en 1995, que establece la centralización normativa y descentralización operativa para dotar de mayor libertad a gerentes públicos.

- Reformas a la Ley de la Corte de Cuentas de la República, con la eliminación del control previo y establecimiento de la obligatoriedad de evaluar resultados alcanzados, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública, en el logro de los objetivos y metas institucionales.

2001-2007

- Realización de planificación estratégica participativa para establecer la estructura programática presupuestaria de los planes de gobierno, con la fijación de indicadores y metas de gestión. Cabe señalar que esto actuó como punta de lanza de motivación para desarrollar el interés por la GPR en la administración pública.

- Creación de mecanismos de coordinación interinstitucional para la ejecución y monitoreo de los planes de gobierno, como la Secretaría Técnica de la Presidencia y comités intersectoriales e interinstitucionales de gestión.

- Realización de diagnósticos sobre la GPR y PPR en la administración pública del país.

- Reforma a las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas, con la obligatoriedad de la planificación y la identificación de objetivos, resultados y metas medibles.

2008 - 2012

- Realización de ejercicios pilotos de GPR y PPR.

- Incremento del gasto público subsidiario hacia los sectores sociales sin contrapartida en la producción (subsidios al agua, gas, energía, transporte, programas de combate a la pobreza, entre otros).

- Elaboración de la Matriz de Marco Lógico para 30 programas sociales para orientar la GPR (planificación estratégica participativa).

- Realización de evaluaciones estratégicas, con énfasis en los programas sociales, orientadas a conocer los resultados de la intervención, realizar ajustes y racionalizar el uso de los recursos.

Sistema de monitoreo y evaluación en El Salvador

Qué evaluar:

- La evaluación se aplica básicamente a los programas estratégicos de gobierno, contenidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 -2014, con énfasis en programas sociales seleccionados.

Para qué evaluar:

- Para conocer los avances y resultados de las políticas públicas en la población objetivo y construir recomendaciones rigurosas para los tomadores de decisiones.

- Para asignar o reasignar fondos públicos.

Para quién evaluar:

- Para los tomadores de decisiones a nivel de la ejecución de los programas.

- Para los formuladores de las políticas públicas, que les sirva de lecciones aprendidas.

- Para efectos presupuestarios, como base para una mejor asignación de los recursos públicos.

Mecanismo de funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación

Se seleccionan los programas estratégicos y prioritarios del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, para efectos de monitoreo y evaluación. Después se construye la **Matriz de Marco Lógico** de los programas seleccionados, con enfoque participativo, identificando los indicadores básicos, las fórmulas y las metas anual y quinquenal. Además se construye la **Matriz de Indicadores de Resultados Estratégicos** (MIRE), conjunto de indicadores priorizados para el monitoreo y la evaluación.

Se realiza una sistematización y alimentación de los indicadores estratégicos a nivel de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) para después priorizar programas estratégicos del Plan Quinquenal de Desarrollo para evaluar. Se gestiona financiamiento para las evaluaciones y, acorde a los recursos logrados, éstos se incorporan a la Agenda Anual de Evaluación.

Posteriormente, se conforman Comités Interinstitucionales para la realización de los procesos de evaluación, entre los que se encuentran desde la elaboración de los Términos de Referencia y el seguimiento a las evaluaciones, hasta la conformación de los comités de selección, mismos que se forman con representantes de las instituciones que tienen relación con los programas a evaluar y se constituyen en órganos de coordinación, acompañamiento y supervisión sobre los procesos de evaluación de los programas del gobierno y por ende en canales de diálogo, debate y presentación de propuestas en el proceso de acompañamiento de las evaluaciones. Asimismo, éstos son los principales usuarios de la información para incorporar las recomendaciones en la ejecución.

En proceso se encuentra la conformación de un Portafolio de Evaluaciones, con informes ejecutivos básicos sobre los resultados de las evaluaciones para efecto de retroalimentación de las políticas públicas, en web, para consulta de los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas.

De manera coordinada con el Sistema de Protección Social Universal, bajo cuya responsabilidad se encuentra la ejecución de los programas sociales de gobierno y las diversas instituciones involucradas, se elaboraron Matrices de Marco Lógico para los siguientes programas:

	PROGRAMAS INSTITUCIONES	INSTITUCIONES	COBERTURA
1	Comunidades Solidarias Urbanas	STP	Urbano
2	Programa Apoyo Temporal al Ingreso – PATI	STP	Urbano
3	Programa Bonos de Educación	MINED	Urbano
4	Programa Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios	STP	Urbano
5	Programa Prevención de Violencia	SAE	Urbano
6	Programa Prevención y Atención a la Violencia de Género en CSU	SAE	Urbano
7	Programa Salud y Nutrición	MINSAL	Nacional
8	Programa Comunidades Solidarias Rurales - CSR	STP	Rural
9	Programa Adultos Mayores	SIS	Nacional
10	Programa Incentivos para Asistencia Escolar	MINED	Nacional
11	Programa Atención Inicial a la Primera Infancia	MINED	Nacional
12	Programa Dotación de Paquete Escolar	MINED	Nacional
13	Programa Registro Único de Participantes - RUP	STP	Nacional
14	Programa Apoyo a las Micros y Pequeñas Empresas Locales	CONAMYPE	Nacional
15	Programa Atención Integral de Asentamiento Productivo en Pequeña Escala	MAG - CENTA	Rural
16	Programa Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo - ENDP	STP	Nacional
17	Programa Equipos Comunitarios de Salud Familiar - ECOS	MISNAL	Nacional
18	Programa Casa para Todos	VMVDU - FO-NAVIPO	Nacional
19	Programa Asocio para el Crecimiento	STP	Nacional
20	Programa Mejoramiento de Piso	VMVDU	Nacional
21	Programa de Agua y Saneamiento	STP	Nacional
22	Programa Alimentación Escolar	MINED	Nacional
23	Programa Abastecimiento de Medicamentos del MSPAS	MINSAL	Nacional
24	Programa Abastecimiento de Medicamentos del ISSS	ISSS	Nacional
25	Programa de Caminos Rurales	MOP	Nacional
26	Programa Alfabetización de Jóvenes y Adultos	MINED	Nacional
27	Programa Gestión de Riesgos	MARN	Nacional
28	Programa Modernización del Transporte Público	VMT	Central
29	Programa de Inmunizaciones	MINSAL	Nacional
30	Programa Erradicación Trabajo Infantil en El Salvador MTPS	MTPS - OIT	Nacional

Agenda de evaluaciones 2012

PROGRAMAS	EN PROCESO ELABORACIÓN DE TdeR	INVESTIGACIONES EN PROCESO DE CONTRATACIÓN	INVESTIGACIONES EN CURSO	INVESTIGACIONES FINALIZADAS	COMENTARIOS
Programa Comunidades Solidarias Rurales 2007-2010				Evaluación de impacto	
Programa Equipos Comunitarios de Salud		Evaluación de Término Medio			Cooperación BM
Programa de Uniformes Escolares	Evaluación de Resultados		Evaluación de Medio Término desde la Perspectiva de Gasto Social		Cooperación Luxemburgo, BID y BM
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso - PATI			Seguimiento a Línea Base	Levantamiento de Línea Base	Cooperación BM
Programa Pensión Básica Universal				Levantamiento de Línea Base	En proceso de gestión cooperación Alemana
Programa Comunidades Solidarias				Evaluación de Término Medio	Cooperación Luxemburgo
Medición del Gasto Público Social - GPS				Medición del GPS y el logro de los ODM1ac	Asistencia técnica y metodología de la CEPAL
Programa de Agricultura Familiar					En proceso de gestión asistencia técnica CLEAR-CIDE
TOTAL	**1**	**1**	**2**	**5**	

Fortalecimiento de la cultura de monitoreo y evaluación

A fin de fortalecer la cultura de monitoreo y evaluación, se realizaron las siguientes acciones:

- Se realizaron diversos talleres de concientización y sensibilización sobre el tema, en especial para los mandos medios y altos de gobierno.
- Se desarrollaron cursos y talleres para fortalecer capacidades y competencias en materia tanto de formulación como de ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas públicos.
- Plan piloto de implementación GPR/PPR con asistencia técnica in-situ en instituciones públicas priorizadas, que contribuyó al proceso de concientización.
- Se efectuaron diversos seminarios y talleres sobre planificación, monitoreo y evaluación apoyados por diversos organismos internacionales.
- Se contó con asistencia técnica *in-situ* de ILPES/CEPAL para la elaboración participativa de los marcos lógicos de 30 programas estratégicos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

Aprendizajes del monitoreo y evaluación

A pesar del poco tiempo de implementación del monitoreo y la evaluación en la administración pública central del país se pueden mencionar algunos aprendizajes estratégicos en la materia:

- Es un apoyo para la formulación/reformulación de las políticas públicas que contribuye con información y datos para actualizar y retroalimentar las estrategias de manera continua.
- Debe tener lugar dentro de una cultura que alienta el aprendizaje, la mejora continua y la adopción de riesgos. Por tal motivo, es importante tener mente abierta para aprender de los aciertos y errores y, así, adaptar las estrategias.
- Debe ser integral y realizado de manera participativa para facilitar la reflexión, aprendizaje y retroalimentación. Esto significa sobre todo aprender haciendo.

- Debe estar enfocada a responder a los requerimientos del cliente, es decir, a quien le será útil.

- El éxito está en la medida que los tomadores de decisiones utilicen los resultados de la evaluación. Si no se va a utilizar la información son recursos y esfuerzos perdidos, por lo que es muy importante sopesar esta variable.

- Para garantizar que la evaluación sea utilizada para la toma decisiones, ésta debe ser entregada de forma oportuna (con tiempo, para aprovechar inesperadas ventanas de oportunidad) y adecuadamente (que la información sea útil y confiable, por lo que es importante velar por la calidad y veracidad de la información).

- La evaluación puede utilizar una amplia variedad de fuentes y métodos de investigación, los que acorde a los modos pueden ser descriptivos y/o analíticos. Las evaluaciones, en relación con el tiempo, pueden ser ex ante, durante y ex post; por el tipo de investigación pueden ser internas y/o externas; por las técnicas utilizadas, pueden ser cualitativas y/o cuantitativas, etcétera; todas las cuales serán aplicadas de acuerdo al objetivo de la evaluación.

- El diseño de la evaluación, así como la calidad de los datos recopilados y la interpretación correcta de esos datos son cruciales en una buena evaluación, por lo que éstas deben ser constructivas y generar nuevos conocimientos. Por tal motivo, es muy estratégica la selección de los evaluadores, que son los que dan sentido a la evaluación a través de su *expertise* para la combinación e interpretación de los datos (en especial la percepción, que deriva justamente de la experiencia).

Principales desafíos del sistema de monitoreo y evaluación

Evaluación integral: desde el diseño, la formulación y la participación en los procesos de planificación. Si la necesidad de evaluar se establece cuando ya el programa está sobre la marcha se dificulta establecer las bases para una evaluación de impacto. En tal sentido, se detecta que es ineficaz tener mecanismos de evaluación si éstos no se vinculan al ciclo completo de las políticas públicas.

Evaluación y contraloría social: conectar la evaluación de las políticas y los programas públicos con la contraloría social para fortalecer la construcción de ciudadanía. Es importante estimular la participación ciudadana en términos de sus derechos, obligaciones y valores; en especial cuando se trata de programas sociales que buscan llevar a la población más vulnerable servicios en salud, educación, protección social, etcétera.

Formación, capacitación: la escasez de recursos humanos especializados en el tema genera dificultades desde el diseño de las evaluaciones, en términos de desconocimiento de las potencialidades y limitaciones de las diversas metodologías existentes, por lo que es básico desarrollar capacidades en la materia a través alianzas estratégicas con academias y entidades nacionales e internacionales especializadas en el tema.

Cultura de evaluación: es importante fortalecer la cultura de evaluación y la rendición de cuentas en la administración pública.

Convencimiento y apoyo político: en este sentido las necesidades de rendir cuentas, transparentar la gestión y mostrar resultados, pueden servir como incentivos para usar información derivada del monitoreo y la evaluación.

Gestión estratégica de la información: es indispensable desarrollar estrategias e instrumentos para mejorar la calidad y oportunidad de los datos para la realización de las diversas investigaciones requeridas. La mayor parte de las datos e información existente son deficientes e insuficientes, lo que dificulta la disponibilidad de información oportuna para la realización de las evaluaciones.

Conflicto inter-corporativo (monitoreo y evaluación contra todos):

- Cambiar la mentalidad de supervisión/control. De estado policía a un convencimiento de que los datos son importantes para mejorar la gestión.

- Reorientar la gestión a la obtención de resultados de los objetivos de las políticas públicas.

- Aprovechar los retos y las oportunidades de la transparencia. El mayor desafío es estar dispuesto a someter realmente la gestión al análisis de la ciudadanía.

Incentivos: desarrollar mecanismos institucionales (no necesariamente monetarios) capaces de motivar en las instituciones, políticas y programas una gestión para el logro de resultados.

Recursos financieros: disponer de recursos financieros para la contratación de investigaciones de largo plazo y la capitalización de conocimientos. La mayoría de los programas no cuentan con presupuesto asignado para los tema de monitoreo y evaluación. A excepción de algunos programas financiados con recursos externos, como exigencia de las agencias cooperantes, que tampoco son muy exigentes en cuanto a la rigurosidad de las evaluaciones.

Procesos de licitación: simplificar procesos muy burocráticos y que restan oportunidades de retroalimentación.

Principales tareas del sistema de monitoreo y evaluación

Marco legal, institucional

- Establecer el marco legal y conceptual acorde con el nuevo Modelo y Sistema de Planificación en el país.
- Institucionalizar una estructura organizativa funcional y de coordinación del sistema.
- Establecer los lineamientos estratégicos para las evaluaciones de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda.
- Gestionar los recursos necesarios para la ejecución de una Agenda Anual de Evaluaciones estratégicas.

Métodos y procedimientos

- Estandarizar los instrumentos y procesos para la realización de las evaluaciones.
- Formalizar la estructura operativa, funcional y procedimental para la realización de las evaluaciones a nivel central y descentralizado.

- Desarrollar los manuales operativos, instructivos y las orientaciones generales para la implementación del sistema.

- Revisar y estandarizar formatos para evaluaciones rápidas de mayor interés para retroalimentación.

Fortalecer la cultura de evaluación

- Generar, desarrollar y fortalecer competencias y capacidades en materia de planificación, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos del gobierno.

- Gestionar asesorías y asistencias técnicas en la materia.

- Establecer convenios y alianzas estratégicas con entidades nacionales e internacionales en el tema.

- Realizar intercambio de experiencias y conocimientos en monitoreo y evaluación con países de la región.

- Fortalecer redes de cooperación.

Difusión de los resultados de las evaluaciones

- Fortalecer la Red Salvadoreña de Monitoreo y Evaluación.

- Sistematización informática y manejo *online* del sistema con cada uno de sus módulos. Destacando las siguientes acciones:

    i. Portafolio de Evaluaciones, con reportes ejecutivos sobre los aspectos más importantes de los estudios realizados.

    ii. Web de Transparencia y Participación Ciudadana.

    iii. Banco de expertos nacionales e internacionales en temas de evaluación.

- Publicación de documentos.

- Presentaciones en eventos y otros.

Componentes básicos del sistema

- Interactuar con miembros nacionales e internacionales.
- Ingresar documentos y videos.
- Abrir y/o participar en debates y foros.
- Realizar acciones para intercambio de experiencia y conocimientos online.
- Participar en cursos, talleres, seminarios, foros, capacitaciones, conferencias, etc. online.

- Diseñar Módulo de Inventario de Consultores.
- Establecer pantalla de captura de datos
- Registro online.
- Diseñar pantalla de reportes, acorde a especificaciones.

- Inventario de evaluaciones sectorial de las políticas, programas y proyectos del GOES, periodo 2000-2012 en Matriz estandarizada en web.
- Trabajar con las instituciones para llenar las Matriz Básica de Portafolio y Evaluaciones (pasadas y futuras).
- Estandarizar / homogeneizar la Matriz
- Diseñar módulo de evaluaciones.
- Diseñar módulo de captura de datos y de reportes.
- Identificar Ejecutores y capacitar su uso
- Apoyar sensibilización y difusión del SNE.

- Programas que cuenten con recursos (contemplado en el Presupuesto General de la Nación) para las evaluaciones.

- Con instituciones involucradas en los programas, elaborar la MML y la Matriz de Indicadores de Resultados Estratégicos (MIRE) para el SyE.
- Para cada indicador elaborar su Ficha Técnica que contenga las características básicas del indicador en formato estandarizado.
- Con base al MIRE desarrollar el seguimiento de los programas / proyectos de Gobierno.
- Publicar informes de gestión.

- Identificar instituciones participantes: STP, MH, BCR, MINED, MINSAL, FISDL y otros.
- Diseñar módulo GPS de manera participativa.
- Establecer el formato de la Base de Datos del GPS.
- Capacitar a los funcionarios en el uso del sistema, incluyendo a la STP.
- Diseñar pantallas de captura y reportes de la BD del GPS.

- Identificar los Programas y Proyectos que integra el SPSU, y CSU y CSR.
- Establecer la lista de instituciones e instancias que participan en la ejecución de cada uno de los programas, subprograma y/o componentes.
- Verificar que cada programa, subprograma y/o comonente tenga su Matriz Marco Lógico (MML) elaborada de manera participativa con todos los involucrados.
- Establecer la Matriz de Indicadores de Resultados Estratégicos (MIRE), derivado de la MML, con metas del año actual y final, periodicidad, fechas de inicio y fin, regionalización, etc., de manera participativa con los involucrados en los programas/proyectos/componentes del SPSU, CSY y CSR (coordinadores, la STP, las instituciones involucradas, etc.), con su respectiva Ficha Técnica de formato único para todos los indicadores.
- Verificar que los indicadores seleccionados cumplan los atributos básicos de calidad, pertinencia, objetivamente verificables, cantidad y tiempo (calidad - periodicidad - oportunidad).
- Diseñar pantalla e captura de datos, amigable para las entidades involucradas, para el ingreso de sus datos e informes de avances.
- Diseñar los reportes sobre la información ingresada por las instituciones (definir esquemas de reportes).
- Capacitar a los funcionarios de instituciones involucradas en su uso, incluyendo a los funcionarios de la STP.

FODA del sistema de monitoreo y evaluación

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Ley Administración Financiera	Apoyo de Organismos Internacionales	Cultura de evaluación	Precaria situación Fiscal versus los elevados costos de las evaluaciones
Reformas a la Ley de la Corte de Cuentas	Cambios estructurales en los cambios de desarrollo	Disponibilidad de recursos financieros	Impactos de la crisis económica-financiera mundial
Reforma a las Normas Técnicas de Control Interno de la CC	Adopción del nuevo Sistema de Planificación		Cambios de Gobierno y Políticas
Realización de ejercicios de planificación estratégica participativa	Reestructuración organizacional de la Secretaría Técnica de la Presidencia		Sostenibilidad y Continuidad.
Pilotos del modelo de GPR y PPR	Creación de mecanismos de auditoría social de los programas		
Nueva Ley de Acceso a la Información Pública	Surgimiento de las políticas públicas con enfoque de derecho. En el marco del cual una política social debe tener el atributo de la exigibilidad, sinónimo de mostrar resultados		

Conclusión

En un marco en el que sin políticas públicas responsables y sostenidas, además de una moderna gestión pública, son inútiles los esfuerzos para lograr desarrollo económico y social; el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas son fundamentales para que, con base en los resultados obtenidos, se puedan ampliar aquellos programas que hayan dado buenos resultados y así se re-direccionen o reformulen otros programas que pueden ser perfeccionados. Sólo de esa manera se podrán eficientar las políticas públicas y se podrá optimizar la utilización de los recursos del Estado.

HACIENDO FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN SUDÁFRICA

Ian Goldman

Contexto político del monitoreo y la evaluación en Sudáfrica

Sudáfrica tiene un sistema semi-federal con tres esferas de gobierno: nacional, provincial y local. Hay nueve provincias con sus propios gobiernos, pero Sudáfrica es un Estado unitario. Comenzó a haber atención por parte del gobierno para el Monitoreo y la Evaluación (M&E) hasta 2009, pero hubo un incremento en el énfasis después de dicho año. Este incremento en la atención se debe a:

- Protestas generalizadas por la prestación de servicios en el nivel municipal, con el partido en el gobierno perdiendo apoyo en las elecciones de 2009;

- Reconocimiento de algunas deficiencias en los resultados de áreas como la educación y la salud -en relación con el gasto *per cápita*-, problemas frecuentes de calidad en los servicios y la percepción de un incremento en la corrupción;

- La crisis financiera internacional que condujo a un creciente consenso político dentro del partido en el gobierno sobre la importancia de mejorar el desempeño del gobierno, y también de un cambio para equilibrar la percepción de la sobre-concentración del poder en la Tesorería; y

- Exposición del nuevo liderazgo político a exitosas iniciativas de M&E, por ejemplo la *Delivery Unit* durante la administración de Tony Blair en el Reino Unido.

La administración entrante, después de las elecciones de 2009, se creó un Ministerio para el Desempeño, el Monitoreo y la Evaluación, y un Departamento de Desempeño, Monitoreo y Evaluación (DPME) en la Presidencia. El DPME fue creado en 2010 como el campeón en M&E en el gobierno creció rápidamente para llegar a contar con aproximadamente 200 puestos de trabajo y un presupuesto de alrededor de $20 millones de dólares americanos.

El Sistema sudafricano de M&E es emergente pero se transformó rápidamente. A continuación se presentan los momentos determinantes de este proceso:

- 1994. Elecciones democráticas.

- 2000. Sistema de la Tesorería de planes estratégicos departamentales y Planes de Desempeño Anuales (APP) introducidos en el nivel provincial en 2005.

- 2005. Documento del Sistema de Monitoreo y Evaluación Gubernamental.

- 2007. Marco para el Programa de Información sobre el Desempeño.

- 2009. Una facción diferente del partido en el gobierno lidera la nueva administración, con un fuerte énfasis en M&E.

- Se creó el Ministerio de Desempeño, Monitoreo y Evaluación.
- 2010. Se creó el Departamento de Desempeño, Monitoreo y Evaluación en la Presidencia. Doce resultados acordados, acuerdos del Ministerio de Desempeño, planes interinstitucionales para cada resultado, iniciaron los reportes trimestrales sobre el avance de los acuerdos.
- El sistema de la Tesorería de los planes estratégicos departamentales y los APP se introducen a nivel nacional.
- 2011. Se crearon los Sistemas para la Gestión de la Evaluación del Desempeño (MPAT), se monitorearon los servicios de ventanilla, y se introdujo el Marco Nacional para la Evaluación de Políticas Públicas.
- 2012. Reportes para el monitoreo de todos los sistemas.
- Se terminó la primera evaluación y se aprueba el primer Plan Nacional de Evaluación con ocho evaluaciones.
- Serios intentos por alinear el sistema de la Tesorería con el DPME
- Se creó el sistema para el monitoreo del gobierno local.

Principales grupos de interés en el M&E

La Constitución sudafricana obliga al Auditor General y a la Comisión del Servicio Público a realizar monitoreos independientes sobre ciertos aspectos del gobierno, y a reportar los resultados de estos ejercicios al Parlamento (ver la Figura 1). Tres departamentos nacionales tienen fuertes poderes legales para regular la planeación y, por lo tanto, también de M&E -la Tesorería Nacional (los planes estratégicos departamentales, los planes de desempeño anuales, y los reportes trimestrales de éstos); el Departamento del Servicio Público y Administración en relación al desempeño del servicio público, y el Departamento de Gobernanza Cooperativa en el monitoreo de los gobiernos locales. La Presidencia ha tomado también ciertos roles en la planeación del M&E, usando la autoridad de su posición y las decisiones de Gabinete en lugar de los poderes legales.

Figura 1: Principales grupos de interés en M&E en Sudáfrica, y su fuente de autoridad[1]

PODER CONSTITUCIONAL	PODER LEGAL	PODER POSICIONAL
AUDITOR SUPERIOR • Monitoreo independiente de conformidad. • Auditoría de información de desempeño. • Informando el Congreso.	**HACIENDA** • Regulan planes de 5 años de deptos y planes anuales de desempeño. • Reciben informes trimestral de desempeño y gasto. • Revistas de gasto.	**PRESIDENCIA** • Comisión Nacional de Planificación (NPC): • Planes a largo plazo (20 años). Depto de Monitoreo y EvaluaciÓN (DPME): • Marcos / guías / normas gubernamentales de MyF. • Facilitación de la planificación de 5 años para las prioridades. • MyE de planes de prioridades y deptos individuales y municipios.
COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO • Monitoreo y evaluación independiente del servicio público. • Enfoque principios Constitucional para el servicio público. • Informa al Congreso.	**DEPTO DEL GOBIERNO LOCAL (DCOG)** • Regulan planificación municipal. • Monitoreo de desempeño municipal. • Poderes de intervención en municipios.	
	DEPTO DEL SERVICIO PÚBLICO (DPSA) • Monitoreo nacional y estatal. • Regulan el mejoramiento de servicios.	

Marco para el M&E en las políticas gubernamentales

El Sistema de Monitoreo y Evaluación Gubernamental fue aprobado en 2007. Éste incluye:

- El marco para la gestión de información del desempeño de programas (Tesorería Nacional, aprobado en 2007);
- El marco para la Calidad de las Estadísticas en Sudáfrica (Estadísticas de Sudáfrica, aprobado en 2008);

[1] Ian Goldman, *et al.* “Establishing a National M&E System in South Africa”, The World Bank’s Nuts and Bolts of M&E series (en imprenta).

- El marco para la Evaluación de Políticas Públicas (DPME, aprobado por el Gabinete en noviembre de 2011); y

Otro elemento clave de la política pública es la Política Nacional de la Tesorería en los planes estratégicos quinquenales de los departamentos, los planes anuales de desempeño y los reportes trimestrales de monitoreo.

El Marco Nacional para la Evaluación de la Política Pública incluye:

- Planes de evaluación trianuales aprobados por el Gabinete nacional/estatal;
- Un enfoque en programas grandes o estratégicos y aquéllos de interés público significativo;
- Evaluaciones implementadas por los departamentos con apoyo técnico del DPME;
- Resultados reportados al Gabinete nacional/estatal y en el dominio público; y
- Los departamentos producen planes de mejora y la implementación de éstos es monitoreada.

Uno de los retos clave hoy en día es un Marco para el Monitoreo de Política Pública más detallado. Un reto adicional es que los parlamentos nacionales y provinciales proveen vigilancia débil, en parte porque el gobierno nacional y ocho de los nueve gobiernos provinciales son controlados por el partido en el gobierno, el Congreso Nacional Africano.

Enfoque del DPME

El establecimiento del DPME ha creado un claro campeón para el M&E ya que el DPME es el responsable del M&E del gobierno. Algunos de los enfoques que han sido utilizados para poner en práctica el sistema incluyen:

- El sistema existente se basa en el cumplimiento, enfocándose en el aprendizaje más que en el castigo;

- Uso de experiencias internacionales para evitar vías rápidas y reinventar el hilo negro. Se han hecho viajes de estudio, investigación, intercambios y redes de construcción continua con otros países, por ejemplo:

  i. El enfoque de resultados fue aprendido del Reino Unido, Malasia e Indonesia;

  ii. La gestión de la Evaluación del Desempeño de Canadá, Reino Unido, Nueva Zelanda, y Turquía; y

  iii. En evaluación los países fueron México, Colombia, Australia, y Canadá.

- Un enfoque estratégico, por ejemplo en evaluación -concentrado en prioridades de gobierno más que en evaluaciones del sistema;

- Un enfoque amplio del gobierno, para que éste no sea visto sólo como de la Presidencia (la cual tiene poder pero también construye resistencias);

- No comenzar con legislación, sino pilotear los enfoques antes de congelarlos en la legislatura;

- Un enfoque gubernamental desde el principio —especialmente nacional y provincial—, para construir colaboración entre ambos niveles; y

- Actuar no sólo como receptor de los reportes sino también como participante activo promocionando la calidad en el campo, a través de monitoreo *in situ*.

Figura 2: Enfoque del DPME

M&E de prioridades nacionales.	• Planes para los 12 resultados prioritarios (convenios de entrega). • Monitoreo del progreso (por ejemplo rastreo) en contraste con los planes. • Evaluar para ver cómo se pueden mejorar los programas, las políticas y los planes (8 evaluaciones 2012-13, luego 15, después 20).
Gestión del desempeño en el M&E.	• Evaluar la calidad de las prácticas de gestión en los departamentos (MPAT) en el ámbito nacional/provincial.

M&E de la prestación de servicios en ventanilla.	• Monitorear la experiencia de los ciudadanos cuando obtienen un servicio (junto con los estados). • Línea telefónica presidencial -análisis de respuestas y seguimiento.
Sistema de M&E gubernamental.	• Plataformas de M&E en el gobierno -nacional y provincialmente. • Problemas de la calidad de los datos. • Estructuras de las unidades de M&E. • Desarrollo de la capacidades de M&E en el gobierno. • Sistema Nacional de Evaluación(inicialmente enfocado en el NEP).

El Enfoque del DPME

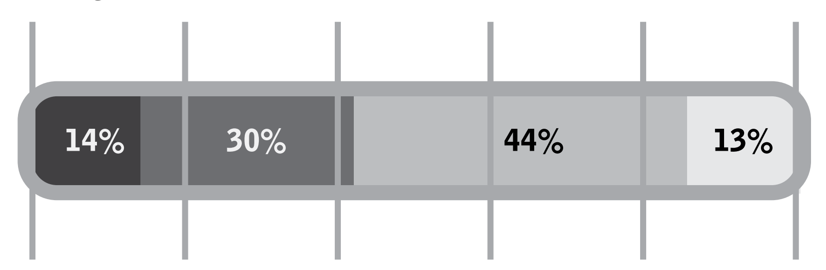
La Figura 2 resume los cuatro principales enfoques del DPME. El primer trabajo del DPME se concentró en doce resultados prioritarios de gobierno. Las Figuras 3 y 4 muestran los resultados de la gestión de la evaluación del desempeño (MPAT) donde uno de los 31 indicadores es para M&E. La Figura 3 muestra los niveles aplicados a la clasificación y la Figura 4 los resultados.

Figura 3: Niveles de desempeño para los indicadores de M&E en la evaluación de la MPAT

1.3 ÁREA DE DESEMPEÑO: Monitoreo y Evaluación.		
1.3.1 NOMBRE DEL INDICADOR: Uso de los resultados del monitoreo y la Evaluación.		
DEFINICIÓN DEL INDICADOR: medida en la que el departamento utiliza la información de M&E. DATOS SECUNDARIOS: hallazgos de la AGSA sobre objetivos predeterminados -información reportada no confiable. PREGUNTA: ¿Qué conjunto de enunciados refleja mejor el uso departamental de los resultados de M&E?.		
ENUNCIADO	EVIDENCIA	NIVEL DE DESEM-PEÑO
El departamento no tiene una política o marco de M&E, o no tiene la capacidad para generar información.	-No requerida.	Nivel 1
Los reportes de monitoreo están disponibles pero no se utilizan regularmente por los directivos y los administradores públicos para identificar el progreso y generar mejoras informadas.	-Reportes trimestrales. -Minutas de las reuniones de los directivos o de los administradores públicos para evaluar el uso de los reportes.	Nivel 2

ENUNCIADO	EVIDENCIA	NIVEL DE DESEMPEÑO
Los reportes de monitoreo son utilizados regularmente por los directivos y administradores públicos para identificar el grado de progreso y generar mejoras informadas.	-Reportes trimestrales -Minutas de las reuniones de los directivos o de los administradores públicos para evaluar el uso de los reportes.	Nivel 3
Todo lo que se encuentra en el nivel 3, además de: Evaluaciones de los programas más grandes se realizan periódicamente y los resultados son utilizados para hacer modificaciones en los planes del programa, los procesos de negocios, el plan estratégico y el APP.	Todo lo que se encuentra en el nivel 3, además de: -Reportes de evaluaciones. -Cambios a los programas y planes.	Nivel 4

Figura 4: Resultados del M&E en la evaluación de la MPAT



Los resultados muestran que 44% de los departamentos nacional y provinciales no son receptivos con el sistema de M&E (por ejemplo, uso de la información de M&E de forma apropiada) y sólo 13% están usando evaluaciones. El monitoreo está siendo implementado por cumplimiento, no como parte de una cultura de mejora continua. La evaluación se aplica esporádicamente y los procesos de planeación, hechura de políticas y presupuestación no son informados de forma suficiente. De tal suerte que se está perdiendo la oportunidad de mejorar la efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad del gobierno.

Aproximación a la institucionalización: Ejemplo del sistema de evaluación

La aproximación a la institucionalización puede mostrarse a través de un ejemplo del sistema nacional de evaluación. Los elementos clave incluyen:

- Establecimiento de una Unidad de Evaluación e Investigación en el DPME para conducir el sistema (actualmente con un personal de seis personas, el cual crecerá hasta 16);

- Enfocar las evaluaciones a prioridades estratégicas a través de planes trianuales de evaluación a nivel nacional y provincial desarrollados por el DPME con sus socios, comenzando con un plan anual para 2012/13. Estos planes especifican desde una perspectiva nacional o provincial lo que se necesita hacer. El Plan y, por lo tanto, la selección de las evaluaciones se aprueban por el Gabinete, y los reportes y los planes de mejora también regresan al Gabinete;

- Los departamentos proponen evaluaciones, otras pueden sugerirse de manera central por el DPME, la Tesorería, o por el Gabinete. Las instituciones gubernamentales pueden optar por hacer evaluaciones adicionales a las contempladas en el Plan Nacional de Evaluación;

- En las provincias, las Oficinas del Premier juegan el rol equivalente al del DPME;

- Establecimiento de un Grupo de Trabajo Técnico en Evaluación Interinstitucional para apoyar al sistema;

- Presupuestación para la evaluación en los departamentos como parte del proceso normal del presupuesto. El DPME provee potencialmente un promedio de $70,000 dólares americanos como una contribución;

- Construcción de la demanda a través del trabajo con el Parlamento para ver cómo ellos pueden utilizar las evaluaciones en su trabajo de supervisión, publicando reportes, enfatizando el aprendizaje; y

- Sólo desarrollar el marco legal una vez que el sistema está trabajando.

¿Qué se ha logrado en términos generales?

Se ha establecido un sistema de planeación y reportes departamentales, aunque la calidad es algunas veces pobre. La producción de resultados basados en los planes para las prioridades clave (resultados) ha derivado en una mayor coordinación entre departamentos y esferas del gobierno.

Los reportes trimestrales al Gabinete sobre resultados proveen al Gabinete mismo de una agenda estratégica y aseguran que el Gabinete, regularmente, se enfoque en la evaluación del progreso con el logro de las prioridades clave del gobierno.

En general, el énfasis en la medición de resultados es un catalizador para el cambio en el gobierno y algunos departamentos están adoptando esta perspectiva y se enfocan en los resultados medibles y en mejorar sus datos y sus sistemas de gestión de información. Habitualmente, hay respuestas positivas para la gestión de la evaluación del desempeño, el monitoreo de los servicios de ventanilla, y la evaluación, ya que los administradores públicos utilizan los planes de mejora. En suma, se está construyendo coherencia y una plataforma alrededor del M&E en el gobierno en los diferentes niveles.

Retos centrales en el Sistema Interinstitucional de M&E

1. Fortalecimiento de la coherencia del gobierno central y de los departamentos, especialmente con la Tesorería.

A través de la construcción de una relación más fuerte con la Tesorería, y enfoques interdepartamentales, por ejemplo el Grupo de Trabajo Técnico en Evaluación. Se están utilizando herramientas de diferentes departamentos para mostrar que se está construyendo sobre lo que ya existe.

2. Fortalecimiento de Foros de Implementación Interinstitucionales en la conducción de la implementación de los resultados.

El gobierno enfrenta problemas de coordinación efectiva, y estas estructuras no se presentan tan efectivas como se esperaría. Se realizará una evaluación para revisar este aspecto.

3. Evitar la duplicación de reportes, una gran queja de los departamentos.

Está comenzando un proyecto para analizar el problema e identificar cómo esto puede ser mejorado.

4. Mejorar el estatus del M&E como una parte clave de la función estratégica.

El DPME ha establecido plataformas comunes para el M&E (el Foro Nacional de M&E, el Foro Provincial de M&E) para incrementar la fuerza de las voces del M&E. Se ha dado orientación sobre los roles y la operación de las unidades de M&E, y se está trabajando en la vinculación entre el M&E y la planeación, notablemente alrededor de los programas (ver más abajo).

5. Incrementar el uso de la evidencia para apoyar la toma de decisiones y la hechura de las políticas.

Los reportes del DPME al Gabinete están usando evidencia y mostrando su poder. Se está pensando en posibles intervenciones para fortalecer las habilidades de análisis de políticas en el gobierno y el Parlamento, así como en otros roles analíticos, por ejemplo los analistas operativos. Se está también construyendo el ciclo de vida de la evaluación dentro de directrices para programas que se están desarrollando.

6. Observar los roles del sistema de M&E y dónde los sistemas no se integran bien.

La base conceptual y uso de terminología no son consistentes a lo largo del gobierno. Se está trabajando con la Tesorería para revisar el sistema, construir un diagnóstico común de las deficiencias, y construir una plataforma (es importante señalar que las relaciones informales son tan importantes como las formales).

7. Mejorar el vínculo entre la planeación, el M&E y el presupuesto.

El sistema de planeación es muy fragmentado. En la visita a México y Colombia en 2011 se vio cómo esto podría integrarse mejor. En la práctica, el DPME se encuentra trabajando en las condiciones de planeación gubernamental alrededor de los resultados, mientras que la Tesorería lo hace con la planeación departamental. La Comisión Nacional de Planeación está hasta ahora trabajando sólo con la planeación de largo plazo. Se intenta integrar estos esfuerzos, por ejemplo la Tesorería utiliza el DPME como una fuente de experiencia en cuanto a resultados prioritarios, y la Tesorería está trabajando con el DPME para observar las áreas de resultados e identificar dónde puede haber ahorros presupuestales. De nuevo, la construcción de la relación con la Tesorería es clave. Adicionalmente, el DPME está trabajando con la Tesorería en los roles de los programas.

8. Los roles de los programas son pobremente comprendidos y definidos.

Esto significa que el diseño de los programas es frecuentemente pobre y difícil de monitorear y evaluar, y —en muchos casos— su implementación es pobre también. Con la Tesorería se están desarrollando directrices para los programas y un proyecto piloto para analizar qué programas existen. El objetivo es hacer una auditoría general de programas en el gobierno e introducir estándares para la planeación de programas, incluyendo un marco lógico.

9. Incrementar el énfasis sobre la mejora de la calidad de los datos administrativos.

Las irregularidades de la calidad de los datos administrativos constituyen un gran reto. Se han creado foros de datos alrededor de cada resultado para observar temas relacionados y analizar fuentes potenciales de información alrededor de los indicadores clave. El DPME está desarrollando un proyecto para atender los problemas de calidad más ampliamente en el gobierno.

10. Desarrollar un Marco para el Monitoreo de Políticas.

Se está cambiando la visión sobre el monitoreo, de tal suerte que éste es visto como una parte de la función de la administración, con un rol clave en el apoyo a la mejora continua. Ahora que la evaluación tiene claro el Marco para las Políticas, con todos los cambios recientes en el monitoreo, se espera desarrollar un Marco para el Monitoreo de Políticas.

11. Fortalecer el monitoreo de los gobiernos locales.

Hay retos mayores en el desempeño de los gobiernos locales. No hay un piso mínimo integrado de normas y estándares para el desempeño (sea administrativamente, políticamente o en términos de prestación de servicios). Se está desarrollando una herramienta de evaluación municipal para dar una visión holística del desempeño de cada municipalidad y para usarla para coordinar el apoyo y programas de intervención, de acuerdo con las necesidades de desempeño específicas de cada municipalidad. En el ámbito nacional, la herramienta proveerá información crítica integrada a nivel municipal para permitir el liderazgo estratégico sobre el sector del gobierno local y orientar la política gubernamental local.

Factores clave de éxito

Algunos de los factores que han contribuido para que la transformación haya sido rápida y que el éxito se haya logrado hasta ahora, incluyen:

- El reconocimiento de que se necesita mejorar (por ejemplo hay una plataforma ejerciendo presión para la acción);
- El compromiso del Presidente, lo que ha permitido el desarrollo de capacidades en el DPME;
- Aprendizaje, incluyendo el aprendizaje a partir de las experiencias de otros países, permitiendo el desarrollo y la implementación rápidos de sistemas de M&E;
- Fortalezas existentes sobre las cuales construir, por ejemplo una fuerte Tesorería; y
- Desarrollo de un equipo de alta calidad en el DPME.

Sostenibilidad, particularmente en las administraciones

El más grande avance en M&E sucedió durante la administración en curso. De cambiar el Presidente en la siguiente elección, el sistema puede ser vulnerable. Algunas de las formas en que el DPME se está esforzando para asegurar la sostenibilidad del sistema son:

- Legislación -esto vendrá pero también generará resistencia, por eso, primero, se están desarrollando los sistemas para asegurar que éstos trabajan;
- Se comenzó con las estrategias sobre la base de los resultados. Ahora, la estrategia se ha transformado hacia la construcción de compromisos y de apropiación conjunta, por ejemplo el uso de grupos de trabajo en el gobierno y que los sistemas acatan y construyen sobre las capacidades de los sistemas existentes. De este modo, los sistemas no son sólo vistos como sistemas del DPME;
- Mostrar el valor de los sistemas de M&E para el aprendizaje dentro de los departamentos (por ejemplo el uso de las autoevaluaciones);

- Presentación de resultados en el Gabinete, consiguiendo amplio respaldo del gabinete para los sistemas; y
- Ser profesionales y ejemplares en términos de calidad, con un equipo altamente calificado para que sea respetado.

Conclusiones

En general, ha habido un rápido progreso en Sudáfrica en los últimos tres años en cuanto al uso del M&E para mejorar el desempeño gubernamental y la rendición de cuentas, por lo que están puestas las bases de algunos sistemas interesantes. Mucho trabajo queda todavía por realizar y falta tiempo para apreciar el impacto de estos sistemas en el mejoramiento del desempeño.

CAPÍTULO 4

MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

AVANCES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2011

Edgar A. Martínez Mendoza
Cristina Pérez González
Gabriela Gutiérrez

Resumen

En este documento, se presenta el avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas para 2011.[1] Para ello, se identificó la información disponible —tanto en materia normativa como en la práctica— para cada entidad en los siguientes elementos: Ley de Desarrollo Social o equivalente; criterios para la creación de programas; padrón de beneficiarios; reglas de operación; transparencia de los

[1] Véase CONEVAL, *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, México, CONEVAL, 2012, http://ow.ly/dFcMs.

programas; y elementos de monitoreo y evaluación. En ellos, se consideraron la normativa en la materia, el área responsable de realizar/coordinar la evaluación, los criterios/lineamientos para la evaluación, la planeación y la publicación de evaluaciones, el seguimiento de sus resultados, los estudios de desarrollo social, y los indicadores de resultados y de gestión.

Se utilizaron como fuente de información las páginas de Internet de las entidades federativas y después se realizó una solicitud de información a éstas. Con base en la información recolectada se estableció un valor para cada entidad federativa en un rango de 0 a 100%.

Las entidades federativas con mayor avance fueron Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato. Las entidades con menor avance fueron Baja California Sur, Tlaxcala y Morelos. Las entidades federativas con mayor avance en materia normativa fueron Estado de México, Distrito Federal y Guerrero. Las entidades federativas con mayor avance en la práctica fueron Distrito Federal, Oaxaca y Jalisco.

Introducción

Dentro del ciclo de las intervenciones públicas,[2] la evaluación es la fase en la que se obtiene información acerca del grado de cumplimiento de su objetivo, y constituye un elemento útil para crear un proceso de toma de decisiones que conlleve a su mejora constante. Es, además, una herramienta de gestión que aporta un valor añadido a la actividad administrativa al ofrecer posibles soluciones por medio de sugerencias y recomendaciones para la reorientación de los diferentes tipos de intervenciones realizadas por el Estado.

Por otra parte, el monitoreo permite realizar un seguimiento constante a las intervenciones públicas implementadas, y ejecutar acciones oportunas que anticipen los problemas y retroalimenten los procesos de toma de decisiones en el marco de la planeación a mediano plazo. En este sentido, es de vital importancia institucionalizar la evaluación y el monitoreo dentro de un sistema que contribuya a la mejora continua de la gestión gubernamental.

En el ámbito federal, a partir del año 2000, se realizaron cambios institucionales y normativos para regular dichas acciones. Uno de ellos fue

[2] Este ciclo se compone de cuatro fases: Inclusión en la agenda, decisión-programación, implementación y evaluación. *Cfr.* Joan Subirats *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

que la Ley General de Desarrollo Social[3] (LGDS) estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como el organismo facultado para normar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; para aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios de dichos programas; y para determinar los criterios y lineamientos para la definición, la identificación y la medición de la pobreza. Otro ejemplo fue la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria[4] (LFPRH). Ésta facultó a las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), en sus respectivos ámbitos, para implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Para las entidades federativas, también se realizaron adecuaciones normativas con la finalidad de optimizar la manera en que el gobierno gasta los recursos públicos para atender las necesidades del país. En este sentido, se efectuaron reformas constitucionales que establecieron que los tres ámbitos de gobierno deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos mediante instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejercen y distintas a los órganos de fiscalización. Asimismo, establecieron que la evaluación debe realizarse mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores.[5]

El presente documento muestra el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas para el año 2011. Para ello, en primer lugar se desarrolla el objetivo del Diagnóstico; posteriormente, se presentarán los elementos y los componentes de análisis; después se describirá la metodología usada; en seguida se presentarán los resultados; y, por último, se mostrarán las conclusiones y las áreas de oportunidad.

Objetivo

La finalidad de este estudio es proporcionar información acerca del avance de las entidades federativas en materia de monitoreo y evaluación. Para realizar esto, se identificarán los ejercicios públicos realizados y los elementos que han facilitado su ejecución Además, se enfatizarán aquéllos encaminados al desarrollo social.

[3] *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

[4] *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006. La última reforma fue el 31 de diciembre de 2008.

[5] Las leyes y artículos que fueron reformados son los siguientes: el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85 y 110 de la LFPRH; y los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para ello, se resaltarán las mejores prácticas —para diseñar, instrumentar y consolidar el monitoreo y la evaluación— llevadas a cabo por las entidades federativas. Con este análisis, es posible observar los adelantos y las áreas de oportunidad para la implementación de herramientas que faciliten el monitoreo y la evaluación, y reconocer los elementos en los que hayan avanzado y en los que es necesario continuar su desarrollo. Este ejercicio permite contar con un panorama base para establecer una metodología que homologue los indicadores y formule un índice replicable.

Cabe destacar que este diagnóstico se realizó en colaboración con las entidades federativas, con lo cual se busca fortalecer los canales de comunicación entre éstas y el CONEVAL.

Definición de los elementos y componentes de análisis del diagnóstico

A partir de análisis de la legislación y de las experiencias internacionales, se determinaron los siguientes elementos de análisis para ser considerados en el diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación (M&E) de las entidades federativas en el año 2011:

- Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social (LDS) o equivalente.
- Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos).
- Creación de un padrón de beneficiarios.
- Elaboración de Reglas de Operación (ROP) o equivalentes.
- Difusión de información acerca de los programas estatales de desarrollo social.
- Transparencia en el presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social.[6]
- Elementos de monitoreo y evaluación:

[6] Se refiere a los programas relacionados con algún aspecto del desarrollo social.

i. Normativa en monitoreo y evaluación.

ii. Criterios y lineamientos para la evaluación.

iii. Planeación de evaluaciones.

iv. Publicación de evaluaciones realizadas.

v. Seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

vi. Estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social.

vii. Indicadores de resultados para la política y programas estatales de desarrollo social.

viii. Indicadores de gestión para la política y los programas estatales de desarrollo social.

⁝ Existencia, facultades e independencia del área responsable de realizar y coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social en la entidad federativa.

A partir de los elementos identificados se generaron dos componentes de análisis, cuyo avance en las entidades federativas se analiza mediante veintisiete variables distribuidas en ambos componentes. Son catorce y trece respectivamente:

⁝ El deber ser en Monitoreo y Evaluación: analiza la normativa emitida por los gobiernos estatales sobre los elementos considerados en el diagnóstico.

⁝ La práctica de Monitoreo y Evaluación: analiza la puesta en marcha de dichos elementos.

Metodología

Fuentes de información

La recolección de la información correspondiente a las veintisiete variables que conforman el diagnóstico se llevó a cabo en dos etapas realizadas

entre septiembre y noviembre de 2011. La Etapa 1, basada en el principio de transparencia en las acciones realizadas por los gobiernos locales, consistió en buscar la información de las veintisiete variables en la página web oficial del gobierno de la entidad federativa y los sitios en Internet de las instancias locales encargadas de la transparencia, las finanzas, la planeación, la contraloría y, además, aquéllas vinculadas al desarrollo social, como las secretarías de Desarrollo Social, de Educación y de Salud, entre otras. También se revisaron las páginas web de los congresos locales.

La Etapa 2, basada en el principio de rendición de cuentas, se llevó a cabo mediante una consulta de información a cada entidad federativa, la cual consistió en solicitar la revisión de la información recopilada por el CONEVAL en la Etapa 1. En caso de que la entidad federativa detectara información que no se hubiera considerado en el análisis, entonces la proveería al CONEVAL para complementar sus resultados.

Las entidades federativas que enviaron información adicional fueron: Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Por parte del resto, no se recibió más información.

Asignación de valores

Una vez integrada la información sobre las variables para el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, se asignaron valores según el nivel de cumplimiento de cada una.

Cada variable es ordinal y toma valores de 0 a 4. Cero significó que no se encontró información oficial y pública disponible al respecto; Cuatro representó que la entidad federativa contó con información y que ésta cumplió con todos los criterios establecidos.[7] De acuerdo con esto y con el número de preguntas, el valor máximo que podría tener una entidad federativa es 108.

Con la finalidad de facilitar el análisis e interpretación de los resultados, se estandarizaron los valores en una escala de 0 a 100. Es decir, el 108, que representó el valor máximo, equivalió a 100% de avance.

[7] Los valores intermedios dependieron del total de criterios asignados.

Resultados a nivel nacional 2011

Los resultados obtenidos muestran un avance heterogéneo en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Si bien algunas han realizado esfuerzos considerables, en otras aún queda trabajo por hacer.

El valor promedio nacional fue de 44.4%. Sólo diez entidades federativas tuvieron un porcentaje mayor a 50%. Las entidades federativas con mayor avance fueron Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León; y las de menor avance fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa.

Cabe destacar que dieciséis entidades federativas presentaron un avance global por arriba del promedio, y diez tienen un avance mayor a 50%.

Figura 1. Avance porcentual en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2011

Componente 1. El deber ser en M&E
Componente 2. Práctica de M&E

Entidad federativa	Avance (%)
Distrito Federal	80.6
Estado de México	68.5
Nuevo León	56.5
Guanajuato	54.6
Chihuahua	53.7
Michoacán	52.8
Guerrero	52.8
Oaxaca	51.9
Jalisco	51.9
Aguascalientes	50.9
Tabasco	47.2
Sonora	47.2
Quintana Roo	45.4
Puebla	45.4
Colima	45.4
Campeche	45.4
Querétaro	43.5
Chiapas	43.5
Yucatán	42.6
Nayarit	41.7
Coahuila	40.7
Zacatecas	38
Tamaulipas	37
Durango	37
Baja California	37
Veracruz	35.2
San Luis Potosí	35.2
Hidalgo	34.3
Sinaloa	30.6
Morelos	30.6
Tlaxcala	22.2
Baja California Sur	20.4

Valor Máximo alcanzable: 100%

Promedio nacional: 44.4%

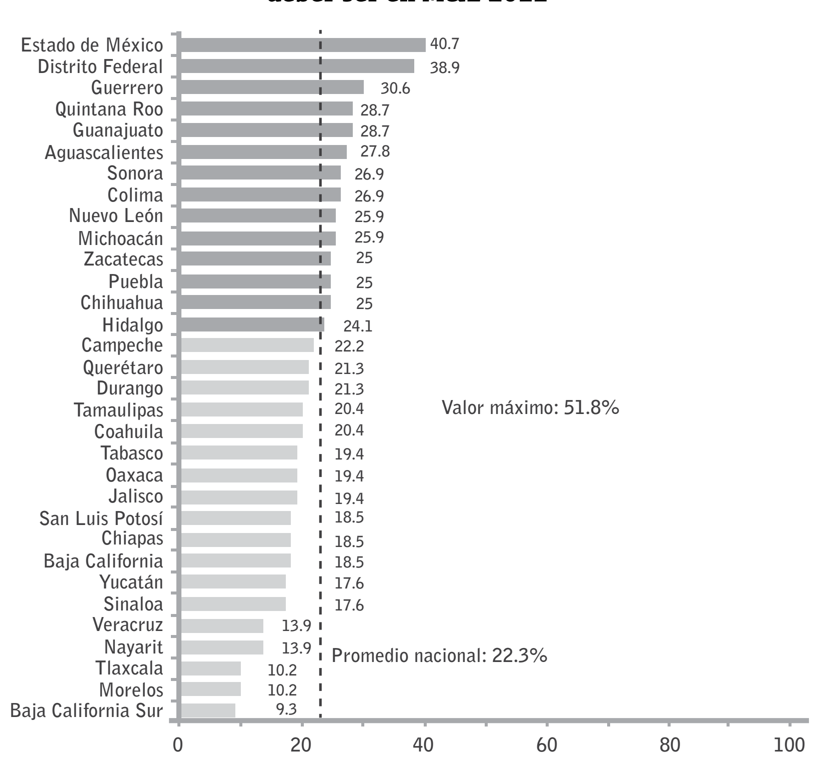
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

*Durante la edición de este documento el estado de Puebla disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación y Pobreza y el Congreso de Veracruz aprobó la LDS.

Resultados del Componente 1: El deber ser en M&E

En este componente se identificó la normativa existente para los elementos considerados en el diagnóstico con respecto a las acciones en materia de monitoreo y evaluación, a los elementos que facilitan su implementación, y al área con atribuciones para su realización.

Figura 2. Componente 1: avance porcentual del deber ser en M&E 2011



Este componente tiene como valor máximo 51.8%. El promedio nacional fue de 22.3%. El Estado de México presentó el porcentaje más alto (40.7%), aunque aún presenta retos en relación con normar la publicación de las evaluaciones. En contraste, la entidad federativa con el menor porcentaje fue Baja California Sur con 9.3%. Esto se debió, entre otros aspectos, a que no se detectó una normativa sobre los criterios para la creación de programas nuevos ni información de los criterios y de los lineamientos para llevar a cabo la evaluación.

Las variables de este componente en las que se obtuvo información por parte de la mayoría de las entidades federativas fueron las siguientes: difusión de los programas sociales, elaboración de padrones de beneficiarios, y establecimiento de un área u organismo responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social. Esto sucedió ya que la realización de las dos primeras acciones (difusión de los programas y elaboración de padrones de beneficiarios) está normada en todas las entidades federativas con distintas especificaciones. Asimismo, en todas las entidades federativas se otorgaron atribuciones en la materia a algún organismo o área.

Otras variables que destacan son las referentes a la normativa en materia de evaluación y monitoreo, sólo en Tlaxcala no se detectó información al respecto. De igual forma, con respecto a la de LDS o equivalente, sólo en Morelos, Oaxaca y Tlaxcala no se encontró dicho ordenamiento.

Las variables para las cuales se detectó menos información fueron las relacionadas con el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Únicamente las normativas en Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Oaxaca y Querétaro contemplan algún aspecto relacionado con este tema. Esto representa un reto para las entidades federativas en términos de gestión pública, pues el uso de los resultados de las evaluaciones es lo que permite que sean un instrumento para mejorar las intervenciones públicas.

Existe muy poca normatividad para la variable relacionada con los criterios para la creación de programas nuevos. Sólo se encontró información para Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas.

Resultados del Componente 2: Práctica de M&E

En este componente se identificaron los ejercicios de monitoreo y evaluación realizados por las entidades federativas, así como la existencia de los elementos que facilitan su implementación.



Figura 3. Componente 2: avance porcentual en las prácticas de M&E según entidad federativa 2011

Entidad federativa	%
Distrito Federal	41.7
Oaxaca	32.4
Jalisco	32.4
Nuevo León	30.6
Chihuahua	28.7
Tabasco	27.8
Nayarit	27.8
Estado de México	27.8
Michoacán	26.9
Guanajuato	25.9
Yucatán	25
Chiapas	25
Campeche	23.1
Aguascalientes	23.1
Querétaro	22.2
Guerrero	22.2
Veracruz	21.3
Sonora	20.4
Puebla	20.4
Morelos	20.4
Coahuila	20.4
Colima	18.5
Baja California	18.5
Tamaulipas	16.7
San Luis Potosí	16.7
Quintana Roo	16.7
Durango	15.7
Zacatecas	13
Sinaloa	13
Tlaxcala	12
Baja California Sur	11.1
Hidalgo	10.2

Valor máximo: 48.1%

Promedio nacional: 22.1%

0 20 40 60 80 100

Este componente tiene como valor máximo 48.1%. El promedio nacional fue de 22.1%. El Distrito Federal tuvo el mayor avance con 41.7%. La entidad federativa con menor porcentaje fue Hidalgo con 10.2%, puesto que, entre otros aspectos, no se encontró información acerca de la realización de evaluaciones a sus programas.

Las variables que se refieren a la difusión de la información de los programas sociales y a la información acerca del presupuesto asignado a dichos programas son para las que se encontraron más datos. Todas las entidades federativas realizan esta difusión.

Sólo en el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla se encuentran en funcionamiento organismos de evaluación ajenos a la

ejecución de los programas.[8] De éstos, el que más tiempo ha operado es el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, cuyo decreto de creación es del año 2007.

Contar con un organismo especializado y externo a las entidades de la administración pública estatal facilita la función de la evaluación y genera mayor credibilidad en sus resultados: es presumible que lo resultados que arroje sean imparciales y objetivos.

Dentro de este componente, la variable para la que se detectó menos información fue la relacionada con la planeación de las evaluaciones: sólo el Distrito Federal contó con este elemento. A este elemento le siguieron los que se refieren al seguimiento de los resultados de las evaluaciones y a la elaboración de estudios diagnósticos e investigaciones.

Conclusiones y áreas de oportunidad

Los resultados muestran que las entidades federativas tuvieron un desempeño satisfactorio en materia de monitoreo y evaluación. Éste ha contribuido a la institucionalización del marco de referencia propuesto. A continuación se enlistan algunos de los aspectos positivos identificados:

- En todas las entidades federativas se detectó información de los programas sociales y de su presupuesto. En este aspecto el Distrito Federal y Oaxaca fueron las entidades con mayor normativa y práctica.

- En todas las entidades federativas, la normativa identificó un área encargada de realizar el monitoreo y la evaluación de la política y de los programas estatales de desarrollo social.

- La mayoría de las entidades federativas han incluido en su normativa local la obligación de evaluar las políticas y programas estatales de desarrollo social.

- Para veintiséis entidades federativas se detectó información de un seguimiento a indicadores de resultados.

[8] Durante la edición de este documento el estado de Puebla disolvió el Instituto de Medición y Evaluación de la Marginación y Pobreza.

- Para dieciséis entidades federativas se señaló una LDS o equivalente que considera aspectos sobre la identificación de la población objetivo, del presupuesto, de los programas de desarrollo social estatales y de la evaluación de la política social, entre otros.

- Se identificó una normativa para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos) solamente en el Distrito Federal, Aguascalientes, el Estado de México, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Quintana Roo y Sonora.

- Las entidades para las que se encontró mayor avance en la creación de un padrón de beneficiarios, tanto en la parte normativa como en la práctica, fueron el Distrito Federal, el Estado de México, Campeche y Sonora. Los estados con mayor avance en la implementación de un padrón de beneficiarios fueron Guanajuato, Distrito Federal y Nayarit.

- Las entidades para las que se halló mayor avance en la elaboración de ROP o equivalente, tanto en la parte normativa como en la práctica, fueron el Distrito Federal, Guanajuato y Michoacán.

Existen áreas de oportunidad tanto en materia normativa como en la práctica del monitoreo y la evaluación:

- La información difundida de los programas estatales de desarrollo social, las ROP y los padrones de beneficiarios no es homogénea en cuanto a la accesibilidad, el contenido, la estructura, el formato de presentación y el nivel de desagregación.

Áreas de oportunidad:

i. Elaboración de lineamientos o criterios de aplicación general que establezcan los **elementos mínimos de información que deben hacerse públicos** acerca de los programas estatales, incluidos aquéllos relacionados con la evaluación y el monitoreo.

ii. **Sistematización de la información de los programas estatales** relacionada con su operación (ROP, creación de un padrón único de beneficiarios, etcétera) y con el monitoreo y la evaluación (sistematización de indicadores de gestión y de resultados). Esto permitirá contar con registros administrativos

que puedan ser usados como una fuente confiable para el monitoreo y la evaluación, y contribuirá a generar mayores transparencia y rendición de cuentas.

⋮ Las entidades federativas cuentan con normativa y han realizado ejercicios en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, los ejercicios de evaluación detectados son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores al año 2011. Asimismo, en la mayoría de las entidades federativas, la normativa para el seguimiento a resultados de las evaluaciones y para su implementación es muy escasa. Con la excepción del Distrito Federal, no se identificó una planeación en la materia.

Áreas de oportunidad:

i. **Especificación de los principales conceptos** asociados a la evaluación y al monitoreo de manera que pueda tenerse un lenguaje homogéneo dentro de la administración pública estatal.

ii. Elaboración de **lineamientos, manuales o guías específicas para el monitoreo y la evaluación** de los programas estatales. El contar con estos instrumentos, facilita que el monitoreo y la evaluación realizados se vuelvan herramientas sistemáticas para la mejora de las intervenciones públicas. Pueden incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- Metodología para el diseño y la aplicación de indicadores, así como para la valoración de su consistencia y pertinencia.

- Glosarios de términos con las definiciones más relevantes en materia de diseño, operación, evaluación y monitoreo.

- Matrices de indicadores de resultados, sistemas de indicadores, y evaluaciones de programas en sus principales variantes.

- Criterios para diseñar evaluaciones y utilizar adecuadamente sus resultados.

- Contenidos mínimos y formatos sugeridos para la difusión de la información en materia de evaluación y monitoreo.

iii. **Identificación de las áreas con atribuciones de monitoreo y evaluación** para establecer un sistema coordinado en el que cada área tenga atribuciones específicas. Este procedimiento puede evitar la duplicidad de esfuerzos y hacer que se optimicen los recursos públicos. Se recomienda revisar las facultades y las atribuciones de las instancias responsables, y las disposiciones para dotar de recursos a los sistemas de evaluación y de monitoreo.

⋮ Para la implementación del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas, se requiere mejorar la capacidad institucional y técnica de los servidores públicos estatales.

Áreas de oportunidad:

i. **Monitoreo en el ámbito estatal y capacitación** a los responsables de la evaluación en materia de indicadores, de tipos de evaluación, de diseño de programas y de diagnósticos, entre otros temas.

⋮ La implementación del monitoreo y la evaluación se ve favorecida con la participación del Poder Legislativo. En términos generales, el diseño de la normativa estatal en materia de desarrollo social tiende a converger hacia el esquema federal. Sin embargo, aún existen elementos que pueden ser considerados por las legislaciones locales.

Áreas de oportunidad:

i. Generación de **criterios para la creación de programas nuevos.** Deben garantizar el uso adecuado de los recursos públicos en los programas que atiendan, con soluciones efectivas para las problemáticas sociales de las entidades federativas.

ii. Emisión de **normativa** que fortalezca la puesta en marcha de los ejercicios de monitoreo y evaluación, v.g. establecer que se debe destinar un presupuesto específico para estas acciones.

iii. Una mayor **exigencia por parte del Poder Legislativo** al Ejecutivo para que se cumpla la normativa emitida en materia de monitoreo y evaluación favorece la realización de los ejercicios relacionados.

Contar con elementos normativos, con desarrollo y difusión de los instrumentos específicos, y con la capacitación de los servidores públicos en las entidades federativas y municipios representa un avance para la institucionalización del monitoreo y de la evaluación en beneficio de quienes más lo necesitan.

Bibliografía

CONEVAL. (2012). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas* 2011. México: CONEVAL, http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf.

DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC). (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. París: OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf.

GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEG). (2005). *Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*. ONU, http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=129.

SUBIRATS, Joan, *et al*. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

"Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002." (16 de enero de 2002). *Diario Oficial de la Federación*.

"Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social." (24 de agosto de 2005). *Diario Oficial de la Federación*.

"Ley de Coordinación Fiscal." (24 de junio de 2009). *Diario Oficial de la Federación*.

"Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria." (31 de diciembre de 2008). *Diario Oficial de la Federación*.

"Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental." (9 de abril de 2012). *Diario Oficial de la Federación*.

"Ley General de Desarrollo Social." (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*.

"Ley de Planeación." (9 de abril de 2012). *Diario Oficial de la Federación*.

"Lineamiento general para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal." (30 de marzo de 2007). *Diario Oficial de la Federación*.

DISEÑO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN

Antonio Paz Pineda
Julio Ortegón Espadas
Celina Candila Flores
Wilbert Suárez Solís
Santos Jiménez Rodríguez

Introducción

El objetivo de este documento es presentar el diseño institucional del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Estado de Yucatán,[1] México.

[1] El documento se basa en el anteproyecto de ley elaborado por la Secretaría de Planeación y Presupuesto, y toma como base la propuesta de diseño de las funciones y las relaciones institucionales desarrolladas con el Banco Mundial. En el proceso, se contó con la participación del Congreso del Estado, la Auditoría Superior del Estado de Yucatán, la Consejería Jurídica y la Contraloría General. Estos últimos son integrantes del Poder Ejecutivo.

El caso que se presenta es resultado del proyecto de asistencia técnica "Fortalecimiento del Sistema de Información Estadística, Geográfica y de Evaluación de Yucatán (SIEGEY) y en el establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación Estatal con énfasis en el marco institucional" convenido entre la Unidad de Género y Pobreza del Banco Mundial[2] y el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. El desarrollo del proyecto contó con el apoyo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y con la intermediación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

El sistema al que se hace referencia se caracteriza por el fuerte énfasis en la retroalimentación de la toma de decisiones y en la promoción del uso de evidencia rigurosa para contribuir a mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas. Con el fin de mejorar el diseño, la ejecución de las intervenciones públicas y la asignación presupuestaria, el diseño institucional otorga preponderancia al aprovechamiento de la información generada por el seguimiento y la evaluación. Es conveniente destacar que en dicho diseño se prevé la participación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos y de los municipios del Estado de Yucatán.

Reformas legislativas federales y estatales

En el caso mexicano, la experiencia acumulada en materia de seguimiento y evaluación muestra la importancia de sistematizar los esfuerzos para evitar las acciones aisladas, las duplicidades, o la desatención de sectores o áreas susceptibles de evaluación.

Después de la expedición de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 y de la creación del CONEVAL, varias entidades federativas mexicanas establecieron leyes similares. En ellas se previó la obligación de evaluar los programas y las políticas de desarrollo social, y la creación de órganos de evaluación estatales. Algunas entidades federativas realizaron evaluaciones y adquirieron experiencia en su elaboración. En Yucatán, por el contrario, no se expidió una ley de desarrollo social y, por ello, la obligación legal de evaluar inició sin que el gobierno estatal tuviera experiencia en la materia. Existe un ente gubernamental responsable

[2] Por parte del Banco Mundial, el proyecto fue desarrollado con la participación de Amparo Ballivian, Indu John-Abraham, Gloria Rubio y Alejandro Medina.

de la política social y que cuenta con algunas atribuciones para realizar evaluaciones, no obstante, éste no creó un área especializada para llevar realizar evaluaciones.

En mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reforma del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con éste, se hizo obligatorio que los recursos económicos de los que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos para los que estén destinados. Asimismo, el artículo segundo transitorio de dicho decreto impone a las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal la obligación de aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el referido decreto. El objetivo es que éstas evalúen sus resultados, y que busquen lograr un mejor ejercicio y mejorar la fiscalización del gasto público.

Dichas reformas constitucionales son la base del modelo mexicano del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). Estas bases requirieron un importante replanteamiento de las estructuras y de la gestión gubernamental. Asimismo, necesitaron cambios en las fases del ciclo de las políticas públicas en los tres órdenes del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal).

Cuando se realizaron dichas reformas, el Gobierno Estatal de Yucatán operaba un modelo de gestión caracterizado por la fragmentación de las etapas de planeación, programación, presupuestación, implementación, control, seguimiento y evaluación. Cada fase contaba con una lógica propia y con comunicación estrecha. En este contexto, se inició el proceso de diseño y de adopción del modelo de gestión para resultados del Gobierno de Yucatán.

Con el objeto de cumplir con el decreto, se hicieron adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Yucatán, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial del Gobierno del Estado en marzo de 2010. Específicamente, se reformó el artículo 96 de la Constitución yucateca el cual establece las bases para la adopción y el desarrollo del PbR en el gobierno estatal, y para que en el proceso de programación presupuestaria se incorporen elementos que hagan posible medir y evaluar la calidad del ejercicio del gasto público y los resultados de las intervenciones gubernamentales.

El artículo 107 reformado de la Constitución estatal establece que los resultados de la ejecución de los programas y del ejercicio de los recursos públicos serán valorados por un órgano de evaluación (dependiente del Congreso del Estado de Yucatán). Tal institución realizará directa o indirectamente (a través de la contratación de analistas externos) evaluaciones del desempeño con apego a los principios de imparcialidad y transparencia. Finalmente, determina que el resultado de las evaluaciones se deberá considerar en el proceso de programar y presupuestar los programas y las actividades de los ejecutores del gasto público. Esto tiene el propósito de procurar que los recursos económicos se asignen conforme a los resultados alcanzados.

Con posterioridad a esta reforma, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán presentó al Congreso del Estado una Iniciativa de Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado en diciembre de 2010. Esta ley sustenta la instrumentación del PbR en la entidad federativa y establece previsiones obligatorias en materia de indicadores de desempeño y de evaluación.

Como puede observarse, los alcances de las reformas en la legislación yucateca implican que los tres poderes públicos, los órganos autónomos y los municipios del Estado deben cumplir con este mandato, y deben ser sometidos a ejercicios de evaluación. Lo anterior imprime al modelo de evaluación estatal una complejidad superior a la del ámbito de Gobierno Federal. En dicho ámbito y de manera convenida, la SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (SFP) han regulado administrativamente el SED de la Administración Pública Federal. Sin embargo, esta herramienta no tiene incidencia sobre los poderes Legislativo y Judicial ni sobre los órganos autónomos. La Auditoría Superior de la Federación, ubicada en el marco institucional del Poder Legislativo Federal, es la instancia que cuenta con atribuciones legales para evaluar, con la figura de la "auditoría del desempeño", las políticas, los programas, las actividades y el gasto público de los entes gubernamentales que no son parte del Poder Ejecutivo Federal, incluidas las entidades federativas y los municipios cuando ejerzan recursos públicos federalizados o reasignados por el Gobierno Federal. Ello ha dado lugar a ámbitos de evaluación diversos y en ocasiones coincidentes o concurrentes. La forma de gobierno Federal y la superposición legislativa propician complejidades y confusiones como la mencionada. Por tal motivo, cumplir el mandato de la Carta Magna mexicana y evitar agregar complejidad adicional a la del marco normativo nacional relativo a la evaluación son algunos objetivos del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Estado de Yucatán.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Estado de Yucatán (SSEEY)

Con el objeto de que todos los ejecutores de gasto desarrollen los instrumentos y las capacidades de seguimiento y de que sean incorporados a los procesos de evaluación, se tuvo cuidado en diseñar dicho Sistema de manera que provea orientación a los esfuerzos de los múltiples actores, que evite duplicidades, y que establezca un cuerpo único de reglas y metodologías para evaluar a los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos autónomos y a las administraciones públicas de los ámbitos de gobierno estatal y municipal.

El Sistema es el conjunto de instrumentos, metodologías y actividades orientadas a dar seguimiento y evaluar las intervenciones públicas en el Estado de Yucatán. El propósito es retroalimentarlas y valorar sus resultados para contribuir en la mejora de su diseño y de su implementación. La conceptualización del Sistema estatal condujo a incorporar el diseño y la operación de las intervenciones públicas en sus previsiones. Como consecuencia, también estableció como su objetivo general mejorar el diseño, la programación, la asignación presupuestal y la ejecución de las intervenciones públicas mediante el uso de evidencia rigurosa y de las metodologías aceptadas. Éstas tuvieron la función de retroalimentar el ciclo de las políticas públicas con la información y los resultados generados por el seguimiento y las evaluaciones.

El Sistema cuenta con dos subsistemas: el de Seguimiento y el de Evaluación. Éstos forman parte de un proceso integrador y permanente. Su finalidad es analizar y medir sistemáticamente la congruencia entre la actividad gubernamental y sus metas, con base en el logro de los resultados previstos de las intervenciones públicas. Además, busca establecer las relaciones causales entre ellas. Ambos subsistemas tienen su fundamento en el análisis y en el uso de evidencia rigurosa. Ésta debe estar basada en indicadores objetivamente verificables, y en mediciones cuantitativas y cualitativas de las metas, de las acciones, del ejercicio de los recursos y de los resultados de las intervenciones públicas.

Ante la heterogeneidad de los actores de los distintos ámbitos y poderes de gobierno, y frente a la diversidad de sus competencias y atribuciones, cada ejecutor del gasto será responsable de diseñar y garantizar la evaluabilidad de sus respectivas intervenciones públicas. Por ello, con fundamento en un marco normativo y metodológico común, deben desarrollar sus sistemas de indicadores de desempeño, los cuales deben incluir los de resultados y los de gestión.

El Subsistema de Evaluación es conducido por el Instituto de Evaluación del Estado de Yucatán (Ineval), dependiente del Congreso del Estado. La evaluación es el proceso de valoración sistemático, objetivo y metodológicamente riguroso de las intervenciones públicas, de sus resultados, y de la contribución de éstos al logro de los objetivos de la planeación del desarrollo.

El ámbito de competencia del Ineval es muy amplio, dado que debe atender el desarrollo y la adopción de metodologías, y la realización de evaluaciones para los tres poderes, los órganos autónomos, los municipios y las entidades paraestatales. Las evaluaciones externas contratadas tienen costos elevados, y la disponibilidad presupuestal de gobierno estatal es muy limitada. Por otra parte, el Instituto necesita profesionales especializados en evaluación del desempeño. Sin embargo, éstos no existen en Yucatán, por lo cual deben ser formados —lo que también implica gasto y tiempo—. Por lo anterior, es previsible que el Ineval sólo logre evaluar a un número pequeño de programas públicos de los ejecutores del gasto en el mediano plazo. Sus capacidades y alcances serán progresivos.

En consideración a lo expuesto, el Sistema establece la distinción entre las evaluaciones y las autoevaluaciones,[3] sienta las bases para la capacitación de mediano plazo y propone normas para dar relevancia a la realización de autoevaluaciones. Se pretende que éstas compensen, en el mediano plazo, la imposibilidad de llevar a cabo numerosas evaluaciones, y que proporcionen información para retroalimentar la toma de decisiones y criterios para la asignación presupuestal.

Un elemento central del modelo planteado es que la evaluación no se realiza únicamente en la etapa final del ciclo de las políticas públicas, sino a lo largo de él. El Sistema otorga gran importancia a la etapa de diseño de las intervenciones públicas; la falta de éste, o su deficiencia, traería como consecuencia que las evaluaciones arrojen resultados insatisfactorios.

En atención al marco conceptual del modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo, la normatividad del Sistema señala reiteradamente la obligación de vincular los objetivos de los programas

[3] Autoevaluación: evaluación llevada a cabo por los que diseñan, gestionan o ejecutan una intervención pública, o participan en ella. La autoevaluación se centra el desempeño general o en aspectos concretos de acuerdo a los tipos de evaluación identificados en esta Ley. Evaluación externa: evaluación realizada por el Ineval, centros de investigación o educación superior públicos o por un evaluador externo ajeno al Sector Público del Estado.

públicos con los de la planeación del desarrollo. En el diseño se establecen previsiones con los fines de lograr que el proceso de evaluación se realice en las etapas de diseño, programación, presupuestación y ejecución de las intervenciones públicas, y de informar acerca de la contribución de los programas a la consecución de los objetivos de la planeación del desarrollo.

La normatividad del Subsistema de Evaluación propone garantizar la credibilidad de las evaluaciones con sustento en los principios de independencia y objetividad. Por ello, los actores del sector público deberán contratar evaluadores externos. No obstante, el elevado costo de las evaluaciones externas hace convenientes y necesarias las autoevaluaciones metodológicamente rigurosas.

Subsistema de Seguimiento

El seguimiento es el proceso de recopilar y procesar sistemáticamente datos sobre las intervenciones públicas con base en indicadores objetivamente verificables, con el fin de informar sobre el avance y medir el logro de las metas de las intervenciones públicas, de las acciones y de los recursos.

El subsistema de seguimiento establece las reglas básicas mínimas en el diseño de los procesos de seguimiento de cada ejecutor de gasto, las cuales establecen que deben estar basados en indicadores enfocados a resultados y estructurados congruentemente con la cadena de valor y las dimensiones del desempeño. También deben regular los metadatos básicos de los indicadores. Las reglas relacionadas con los indicadores son relevantes dado que los procesos de seguimiento y evaluación se sustentan en el análisis y en el uso de evidencia rigurosa; es decir, en la utilización de indicadores y mediciones cuantitativas y cualitativas de las metas, las acciones, el ejercicio de recursos y los resultados de las intervenciones públicas. En este sentido, las mediciones pueden caracterizar los atributos de los objetos medidos y permitir deducir de ellas conclusiones o apreciaciones objetivas.

Por otra parte, se proponen normas para hacer posible que la información generada por el seguimiento sea aprovechada para producir información estadística y geográfica de calidad, con el objeto de alimentar el cálculo de los indicadores y la realización de evaluaciones. En consecuencia sería atribución y obligación de todos los ejecutores del gasto generar información estadística y geográfica sistematizada, confiable y actualizada de sus intervenciones públicas, con el objeto de fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación correspondientes.

Actores y órganos en el Subsistema de Evaluación

Los actores del subsistema de evaluación son el Congreso del Estado, el Instituto para la Evaluación de las Intervenciones Públicas del Estado de Yucatán y su Consejo Técnico, la Administración Pública, los ejecutores de gasto (poderes públicos, ayuntamientos y órganos autónomos), y el Observatorio de la Evaluación de las Intervenciones Públicas.

El Congreso del Estado cumple una función rectora del sistema; posee la atribución de nombrar al Director del Ineval. También es uno de los principales usuarios de la información generada, ya que debe recibir la Agenda Bienal del Instituto aprobada por el Consejo Técnico, así como los informes de avance en la implementación del Subsistema de Evaluación, el resumen de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones realizadas y una relación del cumplimiento y de las omisiones en los proyectos de mejora. Todo esto tiene el fin de que estos elementos puedan ser usados en el ejercicio de sus actividades legislativas.

Se propone que el Ineval sea un organismo desconcentrado del Congreso del Estado de Yucatán con autonomía técnica y de gestión, con atribuciones para planear, normar y administrar a su interior; para elaborar sus programas de trabajo bienales y anuales; para evaluar directamente o contratar evaluadores externos; para normar los procesos de evaluación; y para transparentar, publicar y difundir los procesos de evaluación de los programas públicos, y sus resultados y proyectos de mejora resultantes. El Director del Instituto es designado por acuerdo del Congreso del Estado y permanece en su cargo por siete años con la posibilidad de ser ratificado sólo una ocasión.

Un punto central en el diseño del Sistema es garantizar la credibilidad de las evaluaciones. Por ello, su conducción se centra en un Consejo Técnico, el cual es la instancia colegiada de coordinación, participación y consulta, creada con los objetos de normar el Subsistema de Evaluación, de sentar las bases para garantizar la objetividad y rigurosidad de las evaluaciones, y de dar seguimiento a su cumplimiento. El Consejo tiene la facultad de aprobar los tipos y metodologías de evaluación, la agenda bienal y anual, el seguimiento de los avances en la implantación del sistema, y los resultados de las evaluaciones realizadas al mismo subsistema de evaluación. Además, se integra con los siguientes participantes, quienes contarán con voz y voto:

- El Director del Ineval.
- Un representante de la Secretaría de Planeación y Presupuesto.

- Un representante del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

- Representantes de los Ayuntamientos.

- Un académico o experto estatal, nacional o internacional, que podrá ser propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Los ejecutores de gasto, diversos a los de la Administración Pública del Estado, establecen formalmente, y mediante acuerdos generales, las instancias administrativas que deberán dar cumplimiento a las atribuciones relacionadas con el funcionamiento del Sistema. Para fortalecer los procesos de evaluación se estipuló que todos los ejecutores del gasto estén facultados y obligados a diseñar y ejecutar las intervenciones públicas, así como a mejorar las existentes, con un enfoque para resultados y que ofrezca la posibilidad de evaluarlas con apego a la normatividad aplicable. También deberán identificar y dar seguimiento a los indicadores, así como someter sus intervenciones públicas a los procesos de evaluación que lleve a cabo el Ineval.

Para la Administración Pública se estableció un mecanismo fuerte de coordinación, según el cual la Secretaría de Planeación y Presupuesto debe coordinar el Sistema de Seguimiento y Evaluación, y los procesos de evaluación externa que se contraten en el ámbito del Poder Ejecutivo, así como las autoevaluaciones que se realicen. La Secretaría mencionada es interlocutora del Ineval en relación con la Agenda Bienal de Evaluación y sus adecuaciones, y con los flujos de información que generen los procesos de evaluación, en representación de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Asimismo, tiene la atribución de retroalimentar los resultados de las evaluaciones en los procesos de planeación, programación y presupuestación del Poder Ejecutivo del Estado, de tal forma que es capaz formular recomendaciones al Poder Ejecutivo del Estado con base en los resultados de las evaluaciones y la evidencia rigurosa. El propósito es mejorar la orientación del gasto para el cumplimiento de los objetivos de la planeación del desarrollo. Para cumplir tal fin, la Secretaría podría desarrollar normas, metodologías, lineamientos y demás herramientas conceptuales y operativas relacionadas con los indicadores, con el seguimiento y con la evaluación, las cuales serán complementarias a las existentes en el sistema y nunca contravendrían las emitidas por el Ineval.

Para fortalecer la participación ciudadana, se propuso la creación del Observatorio de la Evaluación de las Intervenciones Públicas como un órgano colegiado y ciudadano, cuyo objeto es dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con el Subsistema de Evaluación. Lo anterior enfatiza el cumplimiento de los objetivos de dicho subsistema, y la divulgación de los resultados de su análisis, sus criterios y sus metodologías utilizados, y hacer propuestas para la mejora del subsistema. Es capaz de solicitar la información necesaria y los ejecutores del gasto estarían obligados a entregarla en condiciones de ser aprovechada para el análisis. Es así para que pudiera dar seguimiento y evaluar los avances en la consecución de los objetivos.

Instrumentos y operación del subsistema de evaluación

El diseño del Subsistema de Evaluación permitirá sustituir la visión sectorial, limitada a la evaluación entendida como un proceso institucional obligatorio, por otra holística vinculada con el concepto de modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo que implica la mejora continua de las intervenciones públicas, la Administración, los resultados de éstas y la calidad de vida de la sociedad.

Para garantizar el desarrollo del subsistema y armonizar el trabajo con los involucrados en el mediano y largo plazos, se creará el Plan de Largo Plazo del Subsistema de Evaluación, en donde se establecerán los objetivos y metas de mediano y largo plazos del subsistema. Será posible revisarlo cada cinco años. Es importante destacar que dicho plan será evaluable y el Instituto lo someterá a una evaluación externa un año antes de la revisión quinquenal. Este instrumento se convertirá en el principal mecanismo para dar seguimiento y evaluar los avances y dinámicas que debe generar este subsistema.

La Agenda Bienal se transformará en el instrumento central para dar orden e incorporar a todos los ejecutores del gasto en un proceso de mediano plazo. Se define como el conjunto de actividades de evaluación que llevará a cabo el Ineval durante los dos años siguientes a su aprobación. Igualmente, formarán parte de esta agenda las evaluaciones y las autoevaluaciones que propongan realizar los ejecutores de gasto. Este mecanismo fortalecerá la institucionalización de las prácticas de autoevaluaciones. Esto podría ayudar en la generación de información para mejorar las intervenciones públicas.

La Agenda Bienal se integrará con el Programa Anual de Evaluación y el Proyecto del Programa para el año subsecuente. Este último podrá ser

modificado a través de la disminución y el aumento de las intervenciones objeto de evaluación y autoevaluación. Este cambio podrá suceder exclusivamente dentro del marco de la aprobación de la siguiente Agenda Bienal. La propuesta de esta última, que el Ineval someterá a aprobación del Consejo Técnico, contendrá entre otros elementos: el conjunto de intervenciones públicas para ser evaluado durante los dos años siguientes, la identificación de los ejecutores del gasto cuyos programas serán evaluados, los tipos de evaluación, los plazos, los costos, el financiamiento y el objetivo de la evaluación de cada intervención pública, así como la modalidad de evaluación. Ésta podrá ser directa (realizada por el mismo Instituto) o por contratación de terceros. En la integración de la Agenda Bienal, el Ineval podrá determinar por sí mismo qué intervenciones públicas serán evaluadas. Lo anterior con el fin de que a partir de esta determinación, los ejecutores del gasto pudieran programar qué autoevaluaciones realizar, dado que están obligados a realizar, por lo menos, una autoevaluación al año.

La aprobación de la Agenda Bienal se realizará el primer semestre de cada año, con el fin de que los ejecutores del gasto realicen las previsiones presupuestales en la integración del proyecto de presupuesto del siguiente año. Los ejecutores del gasto estarían obligados a presupuestar recursos para dar cumplimiento a las funciones y actividades de evaluación.

En cuanto a la tipología de las evaluaciones a realizar, se propuso aprovechar los instrumentos que el CONEVAL ha desarrollado en el ámbito nacional. Es por ello que se incorporará el conjunto de evaluaciones que éste ha impulsado, entre las cuales se destacan las evaluaciones de impacto, de consistencia y resultados, de indicadores, de diseño y las específicas de desempeño.[4] Se propuso que la evaluación específica a la calidad de la información estadística, generada por registros administrativos, sea incorporada al conjunto de evaluaciones y, a la vez, se incorporen criterios para la evaluación de la calidad de la información que generan las intervenciones públicas para los demás tipos de evaluación. Las evaluaciones se llevarán a cabo bajo las siguientes modalidades: realizada directamente por el Ineval o contratada a terceros. En el caso de las autoevaluaciones, serán realizadas por los ejecutores del gasto directamente o contratadas con una agencia externa.

[4] Véase CONEVAL, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, México, CONEVAL, 2007, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf.

Para apoyar este proceso, el Ineval establecerá lineamientos para los términos de referencia, pero cada ejecutor de gasto será el responsable de emitir los términos de referencia, parte integral de los contratos, de las autoevaluaciones que programe. Se propuso normar el contenido mínimo de los términos de referencia con el propósito de que incluyan los objetivos de la evaluación, el alcance, el enfoque metodológico, los instrumentos de evaluación, los análisis que den cumplimiento a los objetivos de la evaluación, las actividades a realizar y los productos a entregar. También incorporarán aspectos relacionados con los requerimientos formativos que deben cumplir el evaluador y su equipo de trabajo, y el contenido mínimo del informe de evaluación.

Para cumplir con el objetivo de regular las evaluaciones externas el Instituto, estará facultado para integrar el Padrón de Evaluadores Externos, para establecer los requisitos para inscribirse en él, y para desarrollar mecanismos transparentes para su operación. Cada evaluación deberá generar un informe en el que se señale, en relación con la intervención pública, los elementos que permitan dimensionar el resultado. Para esto se incorporará información del contexto, los antecedentes de la intervención evaluada, el objetivo de la evaluación, la metodología usada, las fuentes y bases de datos, los problemas encontrados al realizar la evaluación, los hallazgos y resultados de la evaluación, el análisis y las conclusiones, y las observaciones y recomendaciones derivadas de la evaluación.

Sobre el uso de la información generada por el subsistema de evaluación

La información generada por la evaluación será difundida, utilizada, analizada y convertida en aprendizajes y acciones para la mejora continua de las intervenciones públicas. Para garantizar que los resultados de las evaluaciones retroalimentarán el diseño y la operación de las intervenciones evaluadas, se establecerán plazos para que todos los ejecutores del gasto envíen al Ineval el informe final de las evaluaciones y autoevaluaciones realizadas.

El Ineval sería el encargado de sistematizar la información de las evaluaciones con el propósito de proporcionar evidencia para las mejoras de las intervenciones públicas, y las deliberaciones presupuestales y legislativas en el Congreso del Estado. Cuando el resultado de la evaluación proveniente del Ineval establezca recomendaciones para su atención, los ejecutores del gasto deberán elaborar un proyecto de mejora que entregarían al Ineval dentro de los 30 días naturales siguientes a la

recepción del informe final de las evaluaciones. El proyecto de mejora es el documento que establece el conjunto de modificaciones a una intervención pública que deberán realizarse con el fin de mejorar su diseño, su gestión y su ejecución. Se harán explícitos los plazos, los costos, los responsables de su implementación, y el método o instrumento de medición que permita verificar cambio objetivamente.

El proyecto de mejora se convertiría en un mecanismo de seguimiento, ya que no sólo establecería plazos, resultados responsables y resultados verificables, sino que la información pasará a formar parte de los informes que el Ineval presentaría al Congreso del Estado. Aún más, los ejecutores del gasto informarán periódicamente los avances en la implementación de los proyectos de mejora.

El Ineval presentará un informe anual de resultados ante el Congreso del Estado y el Consejo Técnico, en el cual presentará las evaluaciones concluidas, sus principales hallazgos y las evaluaciones en proceso. También incluirá los proyectos de mejora y un análisis en el que se señalará si los proyectos fueron concluidos a tiempo, y si es satisfactorio el cumplimiento de las recomendaciones generadas por las evaluaciones. También publicará en un lugar visible y de fácil acceso como en su página web institucional, el informe final de todas las evaluaciones externas y las autoevaluaciones aplicadas a las intervenciones públicas evaluables de los ejecutores de gasto. De igual manera, divulgará los proyectos de mejora y su informe final de cumplimiento.

En esta fase del proceso anual se vincularán de nuevo los procesos institucionales con el Observatorio, ya que éste podrá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones y los proyectos de mejora. Los ejecutores de gasto proporcionarán la información que les sea solicitada por el Observatorio y que no esté publicada. La información deberá cumplir la normatividad específica en materia de diseminación de información estadística, geográfica y de transparencia.

Diseño y evaluación de programas nuevos

Resulta fundamental para el éxito en la implantación del Sistema incorporar las bases para el diseño de los programas nuevos; esto fortalecerá la pertinencia de las intervenciones públicas. La principal virtud de la incorporación de estos elementos es garantizar que los programas o intervenciones públicas susceptibles de evaluación sean realmente evaluables, lo que minimizaría el riesgo y el costo de implantar

un Sistema que desde el inicio trabaje con programas que hagan imposible la tarea de evaluación.

Lo anterior permitirá generar información que retroalimente las intervenciones con el objeto de mejorar el funcionamiento y la operación de las intervenciones públicas nuevas. También dará la pauta para realizar los ajustes necesarios a los procedimientos de las intervenciones, incluidas las mejoras a las reglas de operación.

El conjunto de disposiciones establecerán los elementos para contar con una planificación y diseño de intervenciones públicas que incluyan un enfoque integral, que garanticen la pertinencia de las intervenciones públicas, que minimicen los riesgos de error en la etapa de implementación, y que analicen el entorno con el objeto de identificar las necesidades de coordinación con otras intervenciones que inciden en el mismo objetivo.

Se establecerán prescripciones con el objeto de que los programas e intervenciones públicas atiendan un problema, una necesidad o una oportunidad. Además, se preverá la incorporación de los involucrados desde el momento de la identificación de los problemas o de las necesidades por atender. Igualmente, se contemplará que presenten coherencia interna y externa, y puedan ser evaluadas de manera fiable, creíble e independiente. Asimismo, sus previsiones inducirán, en relación con las intervenciones públicas, a establecer los objetivos, las metas, los indicadores, las fuentes de información estadística, la identificación de los riesgos, y la vinculación de los elementos anteriores con otras intervenciones.

Dicho diseño, conforme a la corriente mundial prevaleciente, se realizará mediante la aplicación de metodologías y modelos lógicos que establezcan los medios para que las intervenciones públicas obtengan resultados inmediatos y, posteriormente, resultados en el desarrollo. La metodología mencionada pone énfasis en la incorporación del enfoque de cadena de valor que se representa en una matriz objetivos/resultados, insumos, indicadores, medios de comprobación y supuestos/riesgos. Para fortalecer el seguimiento con base en indicadores, se establecerá la necesidad de diseñar, con énfasis en los registros administrativos y con enfoque a resultados, los instrumentos para la generación de información.

Con el fin de que se busque el cumplimiento de los objetivos y que se atienda adecuadamente a la población objetivo (a través de la incorporación de las mejoras resultantes del seguimiento y la evaluación), toma especial importancia la revisión de las reglas de operación de las intervenciones públicas. Ello conllevará a coinvertir tales reglas en un

instrumento dinámico y perfectible que encaminará la operación al logro de los objetivos. También se establecerán los elementos para integrar el padrón de beneficiarios de las intervenciones. Este esfuerzo estará encaminado a la creación del padrón único estatal con la posibilidad de ser usado para la generación de información estadística.

Conclusiones

Si bien el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Estado de Yucatán no ha entrado en operación, se pueden identificar algunos retos, y extraer algunos aprendizajes de la experiencia acumulada hasta ahora.

Para el Poder Ejecutivo del Estado ha resultado fundamental la asistencia técnica del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Programa Acelerado de Datos, del CONEVAL, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Con estos organismos e instituciones, se han desarrollado proyectos específicos en relación con los diferentes componentes del modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo, lo cual ha permitido crear una visión amplia e integral de los requerimientos de cada componente y, sobre todo, prever que se requiere cuidar la interrelación entre cada uno de ellos.

Debe ponerse especial énfasis en la creación de una agenda de capacitación de mediano plazo, ya que es la clave para el éxito en la implementación del seguimiento y la evaluación. Especialmente, ésta garantizaría la retroalimentación para la toma de decisiones. Lo anterior implica tener una visión completa e integrada del proceso de planeación, programación, presupuestación, implementación, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El principal reto del Sistema es lograr que el órgano a cargo de la evaluación consiga la consolidación y la coordinación efectiva. Para conseguirlo, debe tomar en consideración el nivel de complejidad que implica incorporar a los tres poderes, órganos autónomos y municipios. Aunque el diseño del Sistema establece previsiones para garantizar la evaluabilidad en los ámbitos de actuación de cada ejecutor del gasto, inicialmente será difícil que lo logre debido a los diversos grados de madurez de los ejecutores de gasto en cuanto al diseño y ejecución de sus intervenciones. Esto estará particularmente acentuado en ámbitos como el judicial, el legislativo, de seguridad pública y de derechos humanos.

Es conveniente apuntar un elemento que determinará la calidad y alcance en la realización de evaluaciones externas en la entidad federativa mencionada: ¿el mercado nacional de evaluadores estará al alcance de la escala de trabajo del Sistema estatal? Esto toma enorme relevancia dado que existe un rezago en materia de evaluación en Yucatán. Asimismo, no se han desarrollado capacidades para gestionar su realización, ni se ha desarrollado un mercado local.

La gestión del Sistema debe considerar estrategias que minimicen los costos de implementación, aprovechar el conocimiento que se ha generado en el país en materia de evaluación, y aprovechar las redes que se han establecido en materia de cooperación técnica con organismos multilaterales y nacionales.

MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA RESULTADOS EN JALISCO

Mónica Ballescá Ramírez[1]

Introducción

Situado en el occidente central de México, Jalisco, con sus 125 municipios, es la cuarta entidad federativa con mayor número de habitantes de acuerdo al censo poblacional 2010. Con una población total de 7,350,682 personas y una edad media de veinticinco años, más de 60% de los habitantes se encuentran en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).[2]

[1] Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a la autora y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Gobierno del Estado de Jalisco o cualquiera de sus entidades.

[2] Fuera de la ZMG hay treinta y un ciudades de más de 15 mil habitantes, número que otorga el rango de urbano, aunque abundan numerosas localidades frecuentemente aisladas, con pocos habitantes y con grandes rezagos en cuanto a vías de comunicación. Véase Consejo Estatal de Población, *Diez problemas de la Población de Jalisco: una perspectiva sociodemográfica 2010*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, 2011.

De acuerdo a Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),[3] Jalisco tiene 2.7 millones de habitantes en condiciones de pobreza, lo que equivale a 36.9% de su población (32% en pobreza moderada y 4.9% en pobreza extrema). La media nacional de pobreza es de 46.2% (35.8% moderada y 10.4% extrema). Jalisco, con respecto de las 32 entidades,[4] ocupó el lugar veintitrés en porcentaje de población en pobreza y el lugar veinticuatro en porcentaje de población en pobreza extrema. Por lo tanto, se ubica dentro de las diez entidades con menor pobreza en el país.[5]

Considerando el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP),[6] también calculado por el CONEVAL (mismo que es una medida adelantada de pobreza), en el año 2012 Jalisco superó sus registros históricos puesto que regularmente se ubicaba entre las primeras diez mejores posiciones de las entidades federativas. Entre enero y marzo de ese año, Jalisco se colocó en la primera posición del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, es decir, fue la entidad en el país con el menor porcentaje de personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Al cierre del segundo trimestre ocupó la segunda posición.

Las administraciones públicas en el mundo, y México no es la excepción, experimentan entornos de complejidad; interdependencia; incertidumbre e inestabilidad con respecto a las restricciones

[3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza y Evaluación de Jalisco 2012*, México, CONEVAL, 2012, p. 17.
[4] El primer lugar lo ocupa la entidad federativa con mayor porcentaje de población en pobreza moderada y pobreza extrema respectivamente.
[5] La evolución en cuanto a los porcentajes de pobreza en el estado entre 2008 y 2010 muestra avances en las condiciones de pobreza moderada. Sucede lo mismo con la atención de las carencias sociales (rezago educativo, acceso a servicios de salud y seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda). Sin embargo, las carencias vinculadas a empleo, a ingresos, y a acceso de alimentos aumentó: hubo un alza en la pobreza extrema desde 4.5 hasta 4.9%. Esto significó pasar de 319.4 a 356.2 mil personas. *Idem*.
[6] El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. El punto de partida de esta serie es el primer trimestre de 2005 pues es el periodo en el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) empezó a levantar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Este indicador tiene información disponible a nivel nacional y para cada una de las entidades federativas. Éste se considera un indicador adelantado de la pobreza vinculada a ingresos. La medición oficial de la pobreza, realizada por el CONEVAL, se lleva a cabo cada dos años a nivel nacional y estatal, y cada cinco años a nivel municipal.

presupuestarias; y tendencias de descentralización de poderes, de recursos públicos y de reducción de tamaño. Las reformas de la nueva gestión pública realizadas en los decenios de 1980 y 1990 han movido al sector público a tender a prestar mejores servicios a costos asequibles a fin de enfrentar las restricciones presupuestales y la desconfianza ciudadana. Esto ha convertido a la creación de administraciones públicas bien gestionadas (con claridad de objetivos y con alcance de los resultados comprometidos) en uno de los retos fundamentales.

Las reformas de la administración pública deberían referirse a las dimensiones tanto político-institucional como político-administrativa. Éstas representan, por un lado, al restablecimiento de la legalidad dentro de procesos de elección democrática, a la imparcialidad del poder público, a la inclusión, a la transparencia, a la rendición de cuentas, y, por otro lado, a la capacidad gubernamental como agente efectivo de cambio.

Este documento resalta algunos de los avances registrados en el Gobierno de Jalisco en ambas dimensiones de política pública, con énfasis en las capacidades técnicas desarrolladas en materia de monitoreo y de evaluación. También identifica áreas de mejora al reconocer que la gestión pública enfocada a obtener resultados para el desarrollo es un proceso permanente, de larga construcción y, en muchas ocasiones, de procesos cortos de prueba y error.

Acción pública y resultados

En la corriente de la Nueva Gestión Pública, la acción gubernamental se constituye como un conjunto de gestiones intencionales y causales. Son intencionales por orientarse a realizar objetivos considerados de valor público o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio social. Son causales por ser consideradas las acciones óptimas para realizar el objetivo o resolver el problema.

La orientación hacia el cumplimiento de objetivos y metas comprometidas y consensuadas como anhelo social pone en el centro de atención al concepto de cambio, de modificación de la situación o condición vigente de manera observable y susceptible de medición. Así, el cambio social producido por la acción del gobierno —como acción intencionada y causal— coloca al resultado en el nodo central de la discusión pública y de la acción de la Administración Pública.

El movimiento disciplinario e instrumental de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)[7] integra la propuesta de énfasis en la obtención de resultados a través de cambios en la cultura y en la estructura organizativa, directiva y de gestión de la Administración Pública. Por ello, se convierte en un agente efectivo de cambio social en un marco de democracia, transparencia y participación.

> La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una cadena de resultados o marco de resultados que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa).[8]

La GpRD supone al menos: 1) voluntad política explícita al más alto nivel; 2) consensos sobre las funciones y la dirección del Estado; 3) altos directivos que asuman claramente la responsabilidad del logro de resultados y no sólo del cumplimiento de funciones; 4) capacitación permanente de funcionarios públicos e incentivos claros para la eficiencia; 5) cultura institucional basada en el cumplimiento de los procedimientos y de la alineación de los componentes del ciclo de gestión; 6) estructuras organizacionales nuevas o reenfocadas a fomentar la coordinación y el trabajo conjuntos, y a ponderarlos por encima del trabajo aislado; y 7) diálogo y coproducción, con las organizaciones de sociedad civil, que sustenten la legitimidad y permanencia de los cambios.

Así pues, el enfoque para la eficacia y la efectividad del gobierno requiere un giro importante en la manera tradicional de administrar y dirigir: enfocarse a resultados de valor público. Ésta es la apuesta de la

---

[7] Término acuñado e impulsado en la región por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Roberto García López y Mauricio García Moreno (coords.), *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., BID, 2010, p. 6.
[8] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial, *Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados en el Desarrollo*, París, OCDE, 2005. La referencia fue tomada de *Ibidem*, p. 9.

GpRD [9] como tendencia de las administraciones públicas de la región, concretamente en México y, particularmente, en el occidental estado de Jalisco.

Gestión para resultados en Jalisco

Monitoreo

La aspiración de la GpRD es realizable a partir de un abordaje integral del sector público que tome en cuenta todo el ciclo de gestión (planeación, presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación), y la interacción de sus distintos componentes y actores que contribuyen a la generación de valor público. Esto suele implicar múltiples cosas: cambios a los marcos legales e institucionales para fortalecer y alinear los distintos componentes del ciclo de gestión; nuevas estructuras organizacionales para el sustento de dichos cambios; capacitación permanente a los funcionarios públicos; previsiones de transparencia y de rendición de cuentas; y espacios de interacción y diálogo con la sociedad civil para sustentar la legitimidad y la permanencia de los cambios.

El monitoreo y la evaluación, por tanto, sólo refiere a uno de los componentes del ciclo de gestión, cuyo manejo integral permite aspirar a la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Entendiendo al monitoreo como la función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar la información sobre el avance y el logro de los objetivos planteados y de los recursos utilizados. Consecuentemente, las funciones de planeación y presupuesto están estrechamente ligadas.

Al inicio de la Administración (2007-2013) del Gobierno de Jalisco, se realizaron ajustes a las estructuras organizacionales; se incorporaron algunas modificaciones para organizar las acciones y orientar la gestión para obtener resultados. Hasta agosto de 2012, la estructura orgánica del Gobierno de Jalisco incluyó veinte secretarías y dependencias de este rango, sesenta y cuatro organismos públicos descentralizados,

[9] Roberto García López y Mauricio García Moreno, colaboradores del BID, definen a la GpRD como "una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país". *Ibidem*, p. 7.

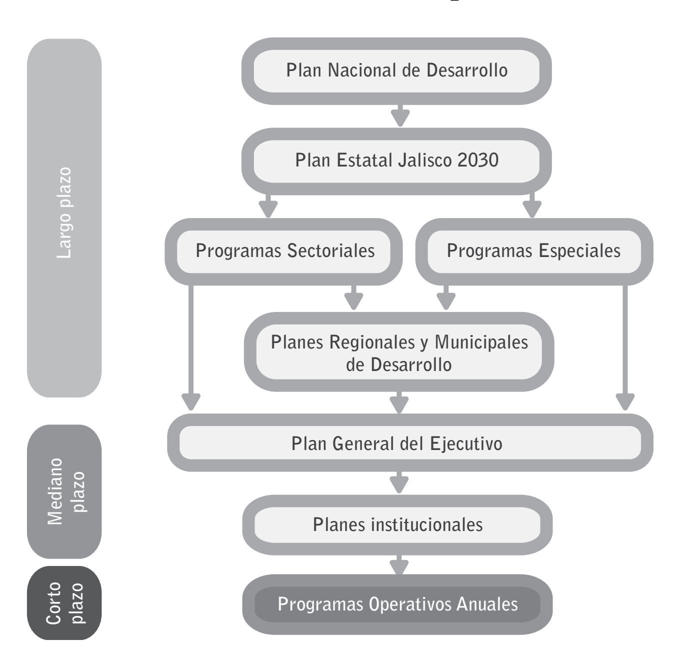
dieciséis organismos desconcentrados, veintisiete fideicomisos, dieciséis comisiones interinstitucionales, un sistema intermunicipal y cuatro organismos autónomos. De acuerdo a la Secretaría de Finanzas, el año 2011 cerró con un presupuesto de 75.3 mil millones de pesos ejercidos por los tres poderes y el pago de deuda.

Entre las instancias de nueva creación se encuentra la, ahora extinta, Coordinación General de Políticas Públicas (CGPP). Entre sus atribuciones tenía la de coordinar los esfuerzos de las diversas secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo en aquellos proyectos tendientes a garantizar la consistencia y la solidez de las políticas públicas estatales. También estaba encargada de participar en procesos transversales en materia de calidad gubernamental, participación ciudadana y tecnologías de la información, entre otras. La CGPP (2007-2010) era un órgano supra secretarías con dependencia directa del despacho del Gobernador.

Asimismo, se creó la Secretaría de Planeación (SEPLAN), misma que asumió las facultades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), fue facultada para dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado, y fue la responsable de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PED) y demás instrumentos de planeación. Al COPLADE corresponde también la coordinación de los trabajos en las etapas de planeación, presupuestación, evaluación, diagnóstico e información, así como la evaluación sistemática del desarrollo y el impacto socioeconómico que produzcan los programas y las acciones que deriven del sistema estatal de planeación. Si bien ni en el decreto ni en la Ley de Planeación para el Estado y sus Municipios se menciona siquiera el concepto monitoreo, la ley sí refiere al seguimiento.

Normativamente, se incorpora la obligatoriedad de participación y consulta de los poderes legislativo y judicial, así como la inclusión de indicadores para la toma de decisiones. Surgen instrumentos diferenciados de largo, mediano y corto plazo que orientaron elementos básicos de planeación de la acción pública del Poder Ejecutivo vinculada a indicadores, tales como el Plan Estatal de Desarrollo con visión al 2030, diecinueve Programas Sectoriales, tres Programas Especiales, un Plan General 2007-2013, doce Planes Regionales, ciento veinticinco Planes Municipales, más de sesenta Planes Institucionales y la integración del Programa Operativo Anual (POA) para la programación y presupuestación de todas las entidades públicas.

Interrelación y temporalidad de los diferentes instrumentos de planeación

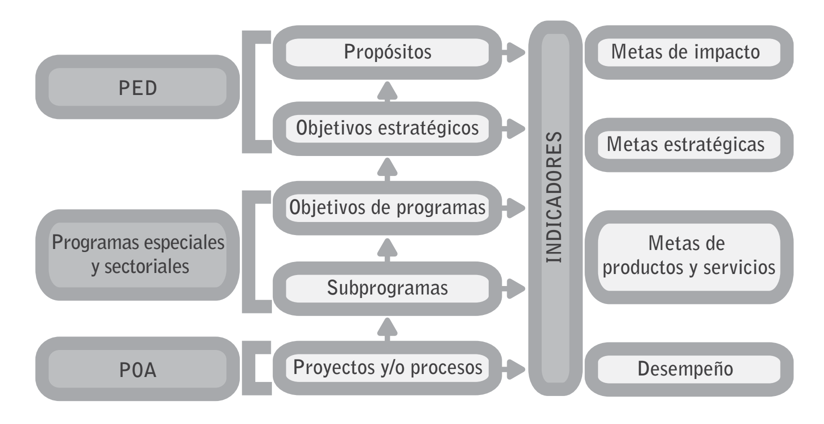


Fuente: Secretaría de Finanzas, *Guía Metodológica del Programa Operativo Anual 2012*, México, Gobierno del Estado de Jalisco, p. 26, http://programas.jalisco.gob.mx/transparenciaFiscal/Manual_PPPCE_2012.pdf.

La metodología central coordinada por SEPLAN identificó al PED Jalisco 2030 como el máximo instrumento de planeación con orientación a resultados. Análogamente, destacó al Programa Operativo Anual (POA) como el instrumento más concreto de acción pública, mismo que integra procesos y proyectos concretos de cada una de las entidades y organismos públicos, y conforma el Presupuesto de Egresos que aprueba el Poder Legislativo local.[10]

[10] A nivel federal la programación presupuestal se realiza a través de Programas Presupuestales los cuales se tipifican en las siguientes modalidades según el tipo de servicios/productos que otorgan o su naturaleza específica: S (Subsidios sujetos a Reglas de Operación), U (Otros Subsidios), E (Prestación de Servicios Públicos), B (Provisión de Bienes Públicos), F (Promoción y Fomento), G (Regulación y Supervisión), P (Planeación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Púbicas), A (Funciones de las Fuerzas Armadas), K (Proyectos de Inversión), N (Desastres Naturales), R (Específicos) y O (Apoyo a la función pública y a la mejora de la gestión).

Cadena articuladora de valor en la planeación, programación y presupuestación



Fuente: *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030*, México, Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco, 2007, pp. 18-20.

Dos sistemas de monitoreo central son los principales: 1) seguimiento al cumplimiento de los objetivos plasmados en el PED Jalisco 2030[11] y 2) seguimiento a las metas establecidas en los Programas Operativos Anuales de las entidades. Por otra parte, existen dos sistemas de monitoreo focalizado: uno referido a los proyectos de inversión pública, y el otro orientado a la identificación y al seguimiento de los programas de apoyos económicos y en especie con reglas de operación o normatividad similar. Este último sistema de monitoreo equivale al catálogo de programas presupuestales del Gobierno Federal.

Monitoreo al plan de desarrollo estatal jalisco 2030

La conformación del Plan Estatal de Desarrollo se diseñó a través de cuatro ejes, a los cuales se apegaban los veintidós programas sectoriales y especiales, que a su vez se dividían en subprogramas y objetivos que se reflejaban en indicadores específicos con metas anuales programadas para la vigencia de la administración, así como al 2030.

[11] El PED se actualizó en el año 2010.

Eje	Indicadores de impacto	Indicadores Estratégicos	Total
Empleo y Crecimiento	3	44	47
Desarrollo Social	4	39	43
Respeto y Justicia	3	10	13
Buen Gobierno	2	18	20
Total	12	111	123

Fuente: *Ibidem*, pp. 326-336.

El avance al cumplimiento en las metas del PED Jalisco 2030 se alimenta mensualmente por la totalidad de las entidades públicas, lo que constituye uno de los principales instrumentos de monitoreo con acceso público y permanente en Internet. El tablero de monitoreo de los indicadores de desarrollo se denomina ¿Cómo vamos en Jalisco? y es conocido como sistema "tablin".

Vistas en internet del tablero de monitoreo a indicadores del PED Jalisco 2030





Fuente: Secretaría de Planeación del Gobierno del Estados de Jalisco, http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/panelCiudadano/index%20JaliscoFactBook%20, http://itunes.apple.com/es/app/jaliscofactbook/id417849541?mt=8.

En el monitoreo a los indicadores de desarrollo de Jalisco, de los doce identificados como mediciones de impacto en el desarrollo, once (sólo el de aguas residuales tratadas no cumplió esta característica) son indicadores cuya fuente y medio de verificación es externa al Gobierno. Así los indicadores son: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal, Grado promedio de escolaridad, Esperanza de vida al nacer, Grado de Marginación, Coeficiente de GINI, Índice de Desarrollo Humano, Familias con acceso a Internet, Tasa de Desempleo, Posición en PIB per cápita,

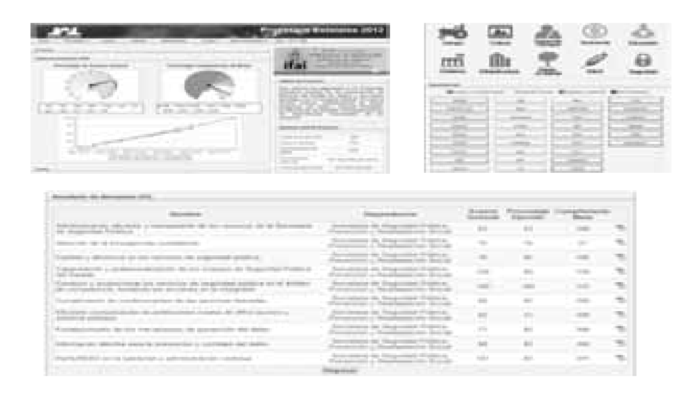
Índice de Competitividad, Porcentaje de Aguas residuales tratadas en todo el estado, Ingreso promedio trimestral por hogar, Incidencia delictiva del fuero federal por cada 100 mil habitantes y Percepción de seguridad.

Para el caso de los indicadores de desempeño la mayor parte son de fuentes externas, aunque una gran proporción depende de cálculos y registros propios. Asimismo, 80% corresponde a los indicadores de esfuerzo y 20% a los indicadores de logro.

El segundo sistema de monitoreo se constituye sobre el instrumento de planeación de corto plazo que concreta las acciones con las asignaciones presupuestales: Programa Operativo Anual (POA).

Monitoreo a los Programas Operativos Anuales. El llamado Tablero de Proyectos Estatales, conocido como Table, se integra para el ejercicio presupuestal 2012 por 384 proyectos y procesos, cerca de 1,200 componentes e indicadores. Los cuales son alimentados mensualmente por enlaces de cada entidad para el monitoreo de las metas, también mensuales, que tienen cada uno de los proyectos y procesos.

Vistas en internet del tablero de monitoreo a indicadores de los Programas Estatales (POA)



Fuente: Secretaría de Planeación del Gobierno del Estados de Jalisco.

En el caso de los proyectos estatales, los cuales son la columna vertebral de la propuesta presupuestal del Poder Ejecutivo para aprobación del Poder Legislativo desde el 2009, su estructuración se da con base en el eje. Así, corresponden ciento cincuenta proyectos o procesos al desarrollo

social, setenta y dos a la procuración de respeto y justicia, ciento uno al buen gobierno y cincuenta y tres al empleo y al crecimiento. Asimismo, se clasifican por Programa Estratégico o Especial además de por entidad ejecutora. En la operación, el registro de los proyectos inicia en la Secretaría de Planeación y, posteriormente, se coordina por la Secretaría de Finanzas al corresponder a la programación y a la presupuestación.

Ambos instrumentos de monitoreo son públicos, están disponibles en Internet y son alineados a los ejes siguientes: programas sectoriales, subprogramas y objetivos del PED Jalisco 2030.

Monitoreo a los Proyectos de Inversión Pública. El Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPROIPE) tiene como objetivo difundir información pública sobre los proyectos de obra pública estatal que se realizan en todos los municipios de Jalisco. Hasta septiembre de 2012, contiene información sobre 1,302 proyectos de inversión pública en Jalisco. Cabe señalar que la información se actualiza diariamente.

Vistas en internet del sistema de monitoreo a Proyectos de Inversión Pública



Fuente: Secretaría de Planeación del Gobierno del Estados de Jalisco.

Con registros desde 2007, SIPROIPE ofrece principalmente información financiera de las obras y las clasifica por dependencia y por tipo; entre ellos, están agua potable, caminos y carreteras, conservación

de espacios culturales, contingencias y protección de desastres naturales, infraestructura, y fomentos deportivo y turístico, entre otros. Asimismo, se brinda información sobre el periodo de ejecución y la ubicación geográfica de la misma en cualquiera de los 125 municipios.

Monitoreo a Programas de Apoyos. El catálogo integra y sistematiza información de los programas de subsidios o subvenciones, así como aquéllos de prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos que se traducen en apoyos económicos y en especie para personas u organismos públicos, sociales y privados. Además, éstos corresponden a la responsabilidad de alguna dependencia o entidad de la administración pública estatal, y están alineados con el Plan Estatal de Desarrollo.

El inventario produce información disponible en línea con información correspondiente a datos generales del programa, como su vinculación con el PED Jalisco 2030, los objetivos, los datos de cobertura, la población objetivo y las metas anuales. Los datos se organizan por tipo de beneficiarios potenciales, entidades responsables, áreas temáticas y tipo de beneficio.

La Información clave del diseño, de la operación y de la normatividad de los programas presupuestales fue vinculada a la información de interés de los beneficiarios potenciales, como por ejemplo: requisitos, trámites a realizar, costos de los mismos, información de responsables operativos y directivos de cada uno, y las reglas de operación o normatividad semejante.

Vistas en internet del Sistema de Monitoreo de Programas de Apoyos

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco.

El inventario de programas, iniciado en la Coordinación General de Políticas Públicas, forma parte de los instrumentos de transparencia activos más importantes del Gobierno de Jalisco, y se ubica en la parte central del portal principal.

Vistas en internet del Sistema de Monitoreo de Programas de Apoyos vinculados a trámites electrónicos



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco.

Evaluación

La diferencia fundamental entre monitoreo y evaluación es que el primero ofrece la información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de la política pública, del programa o del proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué los objetivos y los efectos anhelados se han, o no, logrado.

La evaluación, como valoración sistemática y objetiva de una intervención gubernamental intencional, en curso o concluida, proporciona información sobre el modelo de causalidad de los resultados esperados tras el ejercicio de los recursos financieros, humanos y organizacionales. La evaluación tiende a sintetizar en una medición cuantitativa la valoración sobre la pertinencia y la idoneidad de la acción pública para resolver el problema o mejorar la situación identificada. Sin embargo, la potencia de la evaluación en políticas públicas, programas y proyectos de la administración pública radica en la información creíble y útil sobre por qué se están cumpliendo o no las metas. Esto tiene el fin de incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones político-institucionales y político-administrativas.

En Jalisco, se desarrollaron dos enfoques complementarios de evaluación de la acción gubernamental. El primero, impulsado por la Secretaría de Planeación y con componentes de autoevaluación, se consolidó como la política centralizada y estandarizada para el Poder Ejecutivo y como una política de evaluación a los principales instrumentos de planeación. El segundo enfoque está orientado a la evaluación externa de la acción pública concretada en programas de apoyos económicos y en especie. En la metodología federal, corresponde a los programas presupuestales que inciden en el desarrollo socioeconómico de Jalisco.[12] Fue impulsado por la Coordinación General de Políticas Públicas.

El primer enfoque consideró un Modelo Integral de Evaluación que contempla todos los instrumentos de planeación en sus diferentes niveles: desde el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, los Programas Sectoriales y Especiales, los Planes Regionales de Desarrollo, el Plan General del Ejecutivo, los Planes del Desarrollo Municipal, los Planes Institucionales, hasta los programas operativos anuales. Para cada uno de éstos se planteó revisar y evaluar cuatro elementos: la pertinencia, el diseño, la instrumentación y los resultados.

Cada uno de los elementos de evaluación se realizan a través de tres procesos: Autoevaluación, Percepción y Nivel de Cumplimiento de los Indicadores. El seguimiento al cumplimiento de las metas de los indicadores se establecen en los sistemas Table (monitoreo a indicadores del POA) y Tablin (monitoreo a indicadores del PED Jalisco 2030).

Para determinar la calificación final de cada programa (sectorial y especial) se ponderó el resultado de cada una de las perspectivas de evaluación. Así se consideraron ponderaciones de 33.33% respectivamente para el nivel de cumplimiento de meta, para la calificación promedio otorgada por ciudadanos a través de la encuesta de percepción y para la autoevaluación de las acciones efectuadas por las dependencias. La autoevaluación registró una nota de 88.57, la calificación y cumplimiento de metas fue de 96 y la percepción ciudadana fue de 75.63, para totalizar una calificación global de 86.73.[13]

[12] De acuerdo a los criterios del Gobierno Federal, éstos corresponden a los programas presupuestarios de modalidad S (con reglas de operación o susceptibles de tenerlas); U (otros programas de subsidios); E (programas de prestación de servicios públicos); y B (programas de provisión de bienes públicos).

[13] Véase el Informe Integral de Evaluación del PED Jalisco 2030: http://www.jalisco.gob.mx/wps/wcm/connect/be8335804a9c179f90ecb3372658e728/Evaluaci%C3%B3n+General+Tripartita+2011.pdf?MOD=AJPERES.

Los reportes sobre el cumplimiento cuatrimestral de metas, los informes anuales, los reportes de evaluación de planes y programas sectoriales y especiales, los estudios y las encuestas de percepción, así como los tableros de indicadores están disponibles en línea en la página de la Secretaría de Planeación.[14]

Bajo el enfoque de evaluación de programas de apoyos o programas presupuestales, se aplicaron metodologías de evaluación externa promovidas por CONEVAL. La estrategia incluyó la elaboración de criterios estandarizados para elaboración de Reglas de Operación (ROP) de cincuenta y seis programas de impacto social y económico de trece dependencias. Asimismo, se realizaron matrices de indicadores de resultados bajo la metodología de marco lógico con evaluaciones externas para los principales programas estatales de bienestar socioeconómico.

Programas de Apoyos con evaluaciones externas

Tipo de evaluación	Programa	Presupuesto 2008	Evaluador	Año de Evaluación
Diseño, Consistencia y Resultados	3x1 Estatal, SDH	$100 mdp	Colegio de la Frontera Norte - Dr. René Zenteno	2009
Diseño, Consistencia y Resultados	Fondo de Infraestructura Social Básica, SEDER	$197.5 mdp	Grupo 3 Consultores - Mtro. Rodrigo Velasco	2009
Diseño, Consistencia y Resultados	Mejora tu Casa, SDH	$334 mdp	CIESAS Golfo - Dr. Hipólito Rodríguez	2009
Resultados	Productividad Jalisco, SEPROE (incubación, misiones comerciales, ferias nacionales y certificación en calidad)	$156 mdp (2011)	ITESO-UdeG-COLIAL	2010-2011

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación General de Políticas Públicas y SEPROE.

[14] Véase el apartado de Evaluación en la Secretaría de Planeación para obtener más detalles sobre los distintos productos de evaluación: http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/!ut/p/c5/04SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3ifEB8PY68gIwN_IwNHA6MwLx9vl2C3ID9Lc6B8JLK8iY-xgZGbv4-jS5CrgUWAGQHd4SD78OsHyRvgAI4GaPrdgw3NgfrD3FzcHZ3dgwwN9P088nNT9QtyIwwyA9IVAaHdwp0!/dl3 VkpMS0RTRlJOOTc!/.

Con talleres de capacitación apoyados por ILPES-CEPAL y CONEVAL, se realizaron mejoras en el diseño y construcción de indicadores de doce programas estatales: Becas de Posgrado, Adultos mayores, Apoyo a las OSC, Desayunos escolares, Comunidades DIFerentes, Llega en bicicleta y Becas indígenas, entre otros.[15]

Conclusiones y retos

El enfoque para y por resultados, así como el monitoreo y la evaluación como ciclos de la gestión, son un largo camino de mejora continua. Es un proceso permanente, de larga construcción y, en muchas ocasiones, de lapsos cortos de prueba y error.

Durante la administración 2007-2013 del Gobierno del Estado de Jalisco se han registrado importantes esfuerzos orientados a la Gestión para Resultados en el Desarrollo en las áreas de planeación, monitoreo y evaluación vinculados a la programación y a la presupuestación.

Los ajustes al marco legal y normativo, así como los distintos instrumentos de monitoreo y los ejercicios de evaluación, han incidido de manera heterogénea en las entidades gubernamentales. Formalmente, se desarrollaron instrumentos de planeación de plazos largo, mediano y corto. Todos con centenas de objetivos, millares de metas y líneas estratégicas e indicadores que, aunque alineados, tienen amplias áreas de mejora para profundizar su conexión y vinculación con la intencionalidad y la causalidad que caracterizan a las políticas, los programas y las acciones de todos los gobiernos.

Cualquier ejercicio y proceso de planeación está orientado a ser la actividad estratégica para el diseño, la operación y la ejecución de la acción gubernamental, pero sin duda el reto no sólo es tener claridad sobre su alcance, sino sobre la coherencia y la oportunidad que ofrece su instrumentación. Una debilidad de los instrumentos de planeación se refiere a la endeble relación entre los objetivos, las estrategias, los indicadores y las metas, por un lado, y, por otro, la práctica cotidiana de los miles de servidores públicos y las decenas de estructuras organizacionales que ejercen presupuesto público. Esto hace que la falta de operatividad de la planificación sea una de las mayores limitaciones y retos por resolver.

[15] CONEVAL, *op. cit.*, pp. 50-51.

Si bien la integración y la estructuración de los Planes y Programas Sectoriales —a través de objetivos, estrategias y líneas de acción— favorece los sistemas de monitoreo y semaforización de las acciones y los objetivos anhelados, esto no es suficiente. La planeación sin efectividad en la vinculación operativa con los programas presupuestales limita e incluso provoca incentivos negativos para la acción pública.

Aguilar señala que el concepto técnico de resultado público es fundamental y correcto, pero es limitado, ya que la efectividad del ejercicio público incluye componentes institucionales y políticos.

> La acción gubernamental o la gobernanza basada en la participación de múltiples actores se considera socialmente eficaz tanto por lo que ha logrado como por la manera en que lo ha hecho; en otras palabras, tanto por sus productos como por los atributos del proceso mediante el cual se han obtenido esos productos. Es importante que las acciones gubernamentales o la gobernanza arrojen los resultados sociales deseados y eliminen los elementos no deseados y nocivos de las situaciones sociales. (….) El proceso tiene tanta importancia como el producto.[16]

Los procesos de monitoreo y de evaluación enfrentan grandes retos: convertirse en insumos para la toma de decisiones de dirección gubernativa, e incidir sistemáticamente en el diseño, la gestión y la presupuestación de acciones de gobierno. Para el enfoque de evaluación externa de programas presupuestales que aplica metodologías probadas, el desafío es dejar de ser un enfoque de casos aislados y convertirse en política generalizada con agendas de mejora en los programas, en las instituciones y en las políticas.

Asimismo, en materia de participación y consulta ciudadana, el gran avance fue la aplicación de los criterios de transparencia y rendición de cuentas con que se instrumentaron y gestionaron los sistemas de monitoreo. En cinco años, Jalisco remontó veintiséis posiciones en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal: pasó del lugar vigésimo séptimo nacional al primero, empatado con Nayarit. Asimismo, por segundo año consecutivo, en 2012, el portal del Gobierno del Estado de Jalisco obtuvo el primer lugar del Índice de Gobierno Electrónico Estatal por la calidad y la cantidad de información.

[16] Luis F. Aguilar, *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*, Nueva York, ONU, 2011, ponencia en el 10º Periodo de Sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública ONU, p. 10.

En esta materia el avance fue ampliamente reconocido a nivel nacional. Sin embargo, los vínculos con otros actores estratégicos para el desarrollo tienen amplias áreas de oportunidad para fortalecerse sin ejercicios estrechos de consulta. Esto se debe a que es evidente que éstos no fomentan la retroalimentación, la rectificación y la corrección de las estrategias que permitan incrementar los escenarios de cooperación y coproducción para alcanzar los objetivos de los grandes proyectos en todos los sectores. Es importante recordar que la gobernanza no se refiere a la buena gestión interna de una organización, sino al logro de resultados que son valorados por los actores externos.

Los retos se encuentran en todas las etapas del ciclo de gestión en planeación, monitoreo y evaluación, pero también en presupuestación y operación. Los criterios de transversalidad y complementariedad en la formulación, en la ejecución y en la evaluación de las políticas son un desafío para estar en condiciones de resolver los problemas públicos, que de sí son complejos y multidimensionales. Dentro de un entramado demasiado complejo no es posible resolver problemas ni mejorar condiciones mediante políticas o programas singulares y separados, aun si éstos son exitosos.

Bibliografía

GARCÍA LÓPEZ, Roberto y García Moreno, Mauricio (coords.). (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: BID.

CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN. (2011). *Diez problemas de la Población de Jalisco: una perspectiva sociodemográfica 2010*. México: Gobierno del Estado de Jalisco.

CONEVAL. (2012). *Informe de Pobreza y Evaluación de Jalisco 2012*. México: CONEVAL.

SECRETARÍA DE FINANZAS. (2012). *Guía Metodológica del Programa Operativo Anual 2012. Documento electrónico*. México: Gobierno del Estado de Jalisco, http://programas.jalisco.gob.mx/transparenciaFiscal/Manual_PPPCE_2012.pdf.

AGUILAR, Luis F. (2011). *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*. Ponencia en el 10º Periodo de Sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública. Nueva York: ONU.

------, (2012). *Política Pública*. Mimeo.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO: RETOS Y PROSPECTIVAS

Adán Barreto Villanueva

Es un hecho irrefutable que la evaluación externa constituye, desde hace varias décadas, una de las mejores prácticas asociadas a la operación de las políticas públicas. Tiene como objetivo principal fortalecer la gobernabilidad democrática, la transparencia y el desarrollo humano.[1]

[1] De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la evaluación es fundamental ya que permite mejorar políticas y programas públicos, ofrece evidencia clara sobre lo que funciona, da a conocer resultados intermedios y finales, contribuye a tomar mejores decisiones y representa un paso hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas. Consejo Nacional de Evaluación de la política Social, *La evaluación de programas a nivel estatal: un reto de política pública*, México, ITESM CCM, 2012, ponencia en el Seminario Evaluación de Programas Sociales: Perspectivas para Mejorar Programas Locales, http://qacontent.edomex.gob.mx/cieps/difusion/evaluacionesdeprogramasestatales/index.htm. Véase también Hernández Licona, Gonzalo, Evaluación de la política social: un cambio institucional en México, Buenos Aires, CLAD, 2008, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf.

Creación del CIEPS

En virtud de la importancia creciente de esa práctica,[2] el Titular del Ejecutivo del Gobierno del Estado de México emitió el 22 de octubre de 2008 en la Gaceta del Gobierno, el Acuerdo mediante el cual se creó el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS).[3]

El CIEPS, desde su creación, se proyectó sobre la base de una perspectiva moderna de la administración pública estatal, que ha buscado varios fines y propósitos. También ha procurado la consolidación institucional de una nueva forma de hacer política social, donde la evaluación[4] juegue un papel central desde la planeación hasta la medición de sus impactos. Entre esos fines y propósitos se encuentran:

---

[2] Véase, por ejemplo, el documento del CONEVAL, donde se establece la normatividad para la evaluación de los programas federales. CONEVAL, *Normatividad para la evaluación de los programas federales*, México, CONEVAL, 2007.

[3] Véase http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/oct223.pdf. A manera de antecedente, un primer acontecimiento, notable para el desarrollo social de la entidad mexiquense, tuvo lugar el 1° de julio de 2002. Nació el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza (CEMAPEM), organismo dedicado a la investigación social con el propósito de ofrecer información y diagnósticos sobre la problemática registrada en el entorno mexiquense. Más tarde, un segundo hecho destacable tiene que ver con la creación de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, así como de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad (SEDESEM) el 31 de diciembre de 2004. Entre los estudios teórico-prácticos sobre evaluación y monitoreo de programas públicos destacan, por ejemplo, los de: Khandker, Shahidur et al., *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*, Washington, D.C., The World Bank, 2009; Bonefoy, Juan y Marianela Armijo, "Indicadores de desempeño en el sector público", *Serie manuales de ILPES-CEPAL*, núm 45, 2005; Cecchini, Simone, "Indicadores sociales en América Latina y el Caribe", *Serie estudios estadísticos y prospectivos de CEPAL*, núm. 34, 2005; Aldunate, Arturo, "Metodología del Marco Lógico", *ILPES-CEPAL Boletín del Instituto*, núm. 15, 2004, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf; World Bank, The, *Monitoring Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*, Washington, D.C., The World Bank, 2004, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/WB_Evaluation_ME_Tools_2004_pdf.pdf.

[4] Bonnefoy, Juan, "Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina", *ILPES-CEPAL Boletín del Instituto*, No. 13, núm. 13, 2003; Camacho, Hugo et al., *El enfoque de marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, Madrid, Fundación CIDEAL-Acciones de Desarrollo y Cooperación, 2001; Sapag, Nassir, *Criterios de evaluación de proyectos. Cómo medir la rentabilidad de las inversiones*, México, McGraw-Hill, 2000; Shapiro, Janet, *Monitoring and Evaluation*, Johannesburg, World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS), 2001, http://www.nber.org/papers/w10283; Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2000; Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile, *Metodología para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico*, Santiago, DIPRES, 2009; Rascón, *Indicadores de la Matriz de Marco Lógico*, Curso taller sobre Metodología del Marco Lógico para la construcción de indicadores de evaluación de resultados, ILPES-CEPAL; entre muchos otros.

- Fomentar el diálogo en torno a la política social del Estado de México.
- Establecer un marco teórico que dé sustento y consistencia a la investigación y evaluación.
- Identificar y sustentar su naturaleza integral.
- Establecer una alineación lógica entre la planeación y la gestión.
- Respaldar la política social con metodologías en gestión pública.
- Someter su eficiencia y viabilidad como política pública al criterio de las instituciones especializadas en la materia.

Contribución al diseño de una nueva política social

La contribución más importante de estos cuatro años en el CIEPS es que ha trazado, junto con la Secretaría de Desarrollo Social, un panorama claro —de largo plazo— que define hacia dónde se quiere llegar con las políticas de desarrollo social que se vienen instrumentando a nivel estatal y municipal.[5]

De esta manera, bajo una visión de Estado, se plantea que las políticas sociales ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino asimilarse a un marco de derechos de los ciudadanos, orientado a aumentar el bienestar y la cohesión social.

Para lograr lo anterior se ha insistido en que es preciso orientar las acciones de los programas gubernamentales hacia la reducción de la pobreza y de la desigualdad, desde sus causas y no sólo atendiendo a sus manifestaciones. Esta tarea ha requerido, a su vez, la búsqueda de la participación activa de los involucrados en un diálogo ciudadano que considera a los beneficiarios como actores activos y no sólo como receptores pasivos de apoyos y subsidios.[6]

[5] Véase Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, *Política integral de combate a la desigualdad social en el Estado de México 2006-2011*, CIEPS, 2008, Mimeo.
[6] El Estado de México ha realizado esfuerzos por instaurar e institucionalizar las políticas en materia de desarrollo social, no sólo en una dimensión que involucre a instancias como los organismos y las dependencias del Ejecutivo, sino también a las dependencias correspondientes del nivel municipal y a los diversos actores de la sociedad civil.

Esta demanda ciudadana precisa definir y hacer valer derechos y necesidades, así como el tipo y calidad de los servicios que cada ciudadano requiere. En otras palabras, se requiere atender las demandas y las necesidades de actores que habitualmente no han sido escuchados, como los jóvenes, las mujeres y los grupos indígenas. Estos grupos reclaman crecientemente políticas específicas y diferenciadas.

Bajo este enfoque de política social, y junto con la dinamización producto de los procesos de democratización y de construcción de una nueva ciudadanía con mayor responsabilidad, el Estado, como representante del cuerpo social, debe asegurar a todos los ciudadanos sus derechos básicos. Debe atenderse no sólo a los derechos políticos, jurídicos tradicionales o sociales, sino también aspectos esenciales como la alimentación, la salud, la educación y las oportunidades de trabajo. Dicho de otra manera, debe dotar de un piso social básico que permita a la población más vulnerable subsistir con dignidad.[7]

Los empeños anteriores han carecido de una visión amplia de la problemática, de una perspectiva que se sustente en la protección social universal, en el fomento de capacidades y oportunidades, y en el uso eficiente de los recursos públicos. Es por ello que la política social que se ha instrumentado en el Estado de México va más allá de crear programas y proyectos con objetivos específicos. Se trata de una política de Estado integral, orgánica y con objetivos de largo plazo.

Adicionalmente, conviene resaltar, ante la imposibilidad de que a nivel estatal y regional se alcance una cobertura total de la población, que ha sido necesario iniciar acciones a nivel de los gobiernos locales, es decir, de cada uno de los 125 municipios de la entidad.

Esta incorporación de la dimensión local en la política social fortalece significativamente la posibilidad de que los apoyos lleguen efectivamente al ciudadano, y fomenta su participación y el rediseño continuo en función de los resultados. En este sentido, las políticas sociales de última generación favorecen el papel de las regiones y los municipios, debido a

[7] La Ley General de Desarrollo Social garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y asegura el acceso de toda la población al desarrollo social. De la misma manera, establece, como derechos para el desarrollo social, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social y a los relativos a la no discriminación.

que utilizan a fondo sus potencialidades, mediante la descentralización y coordinación estrecha de las acciones.[8]

Rediseño del enfoque asistencialista

De manera paralela, se procedió a un rediseño del enfoque asistencialista, ya que, en un inicio, las políticas estaban orientadas a ayudar a grupos específicos como jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, niños desprotegidos, etcétera. En este sentido, el diseño se pensaba a partir de las características de cada uno de los grupos vulnerables. En el nuevo paradigma, capitalizar, empoderar y fortalecer a la familia ayudaría a prevenir y a resolver muchos de los problemas y carencias (en alimentos, en educación y en saludo, entre otros) que tienen las personas dentro de dicho núcleo, pues la familia es la primera red de protección en situaciones de emergencia. Según esta lógica, si la familia funciona adecuadamente pueden esperarse mejores logros en todos los campos. Aún más, tiene un papel insustituible en el plano afectivo, psicológico y emocional.

Por lo anterior, fue necesario adoptar una visión de mediano y largo plazo. Se aspiró a un continuo escalonamiento de las actividades mediante la cooperación entre el sector público y privado, que permitiera al Estado aumentar sus recursos y capacidades, a fin de realizar tareas como adoptar políticas que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad; proveer infraestructura; apoyar el aprendizaje por medio de más y mejor educación en áreas clave para la competitividad: la capacitación y la inversión en incentivos complementarios para fomentar la innovación.

En suma, se concibe que para reducir la desigualdad se requiere reorientar los patrones de desarrollo económico, y que, de manera paralela, las sociedades diseñen sistemas inclusivos y de promoción de las

[8] El 7 de septiembre de 2010, el Gobierno del Estado de México llevó a cabo algunas adecuaciones al marco jurídico de manera que el CIEPS queda facultado para establecer los lineamientos y criterios para la determinación de indicadores de desarrollo social y humano, con base en la información generada por instancias como el CONEVAL, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Estatal de Población (COESPO), entre otros. En estos ordenamientos, se señala que los indicadores son instrumentos públicos que permiten la planeación, el diseño, la ejecución y la evaluación del impacto de la política social implementada en la entidad mexiquense y en sus municipios. Además, se establece un carácter obligatorio para las dependencias y organismos del Gobierno del Estado y los municipios, en términos de lo que se establece en la Ley de Planeación del Estado de México.

oportunidades para la mejora de la calidad de vida. Ésta debe permitir que los ciudadanos participen y se beneficien del desarrollo. Por lo tanto, el Estado debe ser el principal actor en la conciliación de políticas de estabilidad y crecimiento económico, de desarrollo productivo con convergencia, de armonización territorial, y de promoción de empleo de calidad y mayor igualdad social. Es por ello que hoy, uno de los principales desafíos para el país y para el Estado de México, en particular, consiste en generar un proceso de crecimiento económico inclusivo que promueva la equidad social con vocación universal.

Vertientes de trabajo del CIEPS

Para contribuir a todo lo anterior, el CIEPS se orienta a la operación y a la evaluación de una política social eficaz, estatal y municipal. Su punto de partida es una visión integral, y tiene el trabajo en cinco vertientes como fundamento.

En primer lugar, está el desarrollo de investigaciones multidisciplinarias de punta en políticas públicas, mismas que sirven para implementar una gestión aplicada a resultados. Esto se realiza a través de la capacitación permanente de servidores públicos estatales y municipales, como segunda vertiente.

En tercer lugar, el Consejo es responsable de la evaluación de las acciones, de los programas y de las políticas relativas al desarrollo social en la entidad, realizadas por las dependencias de gobierno estatales y municipales, así como de emitir recomendaciones de mejora de carácter vinculatorio. En la cuarta vertiente, tiene a su cargo la definición y publicación de las zonas de atención prioritaria del territorio estatal, las cuales sirven como referentes para el direccionamiento de las acciones públicas en materia de desarrollo social. En este sentido, publica los Indicadores de Desarrollo Social y Humano del Estado, que tienen la finalidad de ser las metas globales de la administración pública estatal y municipal en materia de desarrollo social. La quinta vertiente es la difusión de investigaciones, mejores prácticas, documentos especializados, mediante mesas de diálogo a nivel nacional e internacional.

Logros y alcances actuales del consejo

Todo lo anterior se sustenta en un marco jurídico estatal sólido y flexible que ha procesado oportunamente las reformas requeridas para atender

las necesidades sociales más apremiantes de la población estatal. Dentro de estas reformas, por ejemplo, el Poder Legislativo del Estado otorgó al CIEPS la atribución de que las recomendaciones que emita tengan carácter vinculatorio para la institución evaluada.

Asimismo, se le confió al CIEPS trazar la ruta de operación de la política de desarrollo social del gobierno estatal y municipal, a partir de la emisión anual de los indicadores de desarrollo social y humano del Estado, así como las zonas de atención prioritaria. Estas herramientas deben ser consideradas por los gobiernos para su planeación, gestión y entrega de recursos, según lo marca la ley.

Este ordenamiento ha abierto, sin duda, un nuevo camino de comunicación con los gobiernos municipales, pues ahora la Secretaria de Finanzas solicita a los Ayuntamientos que el CIEPS establezca las zonas de inversión del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33. Para muchos municipios de la entidad, dichos recursos significan el mayor rubro de inversión de su gasto total.

A estos logros se suma la evaluación correspondiente a la obtención del Índice de Desarrollo Humano del Estado de México (con sus componentes de educación, de salud y de ingreso) que el CIEPS encargó y que fue realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.[9] El levantamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Estado de México 2010, a cargo del PNUD, brinda información actualizada de las variaciones en los indicadores de la Política Integral de Combate a la Desigualdad Social.

El informe pone especial énfasis en la asignación del gasto público para medir la eficiencia de las políticas públicas implementadas en la entidad para mejorar la equidad regional, municipal y de las familias mexiquenses. Con ello, el Gobierno del Estado de México es la primera entidad federativa con IDH y con análisis de Gasto Público. También es la cuarta con IDH después de Michoacán, San Luis Potosí y Chiapas, en donde se han ascendido dos lugares en cuanto a desarrollo humano.

Se debe mencionar la evaluación externa encargada y realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio de la Facultad de

[9] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano Estado de México 2011*, México, PNUD, 2011, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=121&id_article=2159&id_parent=119.

Economía. Este ejercicio está orientado a valorar los aspectos institucionales de construcción de la Política Social. Los resultados que reportó son muy alentadores pues dan cuenta de que la entidad mejoró un lugar a nivel nacional en cuanto al grado de marginación, situación que no ocurría desde hace cuatro décadas. Asimismo, esa evaluación reportó una disminución de las brechas de desigualdad entre municipios y una solidez del andamiaje institucional de la política social que garantiza su continuidad. Otro elemento que se resaltó fue la necesidad de plantearse nuevos propósitos y metas de mayor alcance con una orientación profundamente municipalista.[10]

Los resultados de estos ejercicios de evaluación destacan la pertinencia de las estrategias, los programas y las acciones emprendidas. Pero lo más importante es que proponen una renovada ruta para la planeación y el diseño de políticas públicas de última generación. Con esto y con la base de la política social desarrollada en los seis años anteriores, han logrado migrar hacia esta nueva administración.

Actualmente, por ejemplo, se tiene a consideración del Poder Legislativo la reforma constitucional para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea obligatorio para el gobierno estatal y para los gobiernos municipales. Dicha reforma busca incorporar las Metas de los Objetivos de Milenio al ámbito de cada uno de los 125 municipios de la entidad, y estimulará los esfuerzos para acercar la entidad a las metas establecidas para el 2015. Esto coadyuvaría a que el país en su conjunto alcance las metas comprometidas en la Cumbre de Desarrollo Social del año 2000, como se propone en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

Retos y desafíos

Recientemente, el mayor reto del CIEPS es continuar con la construcción de una nueva institucionalidad de carácter estatal en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social que manda la ley federal respectiva. Esto está dirigido hacia la generación de una gerencia social eficiente y de una política social plenamente institucionalizada. Mediante la evaluación del Plan Sexenal —en donde se han plasmado como indicadores de medición la pobreza multidimensional, emitida por el CONEVAL, el índice de marginación elaborado por el CONAPO y los Objetivos de Desarrollo del

[10] Universidad Nacional Autónoma de México, *Evaluación Integral de la Política Social en el Estado de México, 2005-2011*, México, UNAM, 2011, Mimeo.

Milenio, establecidos por las Naciones Unidas a nivel internacional—, se da cuenta de que los estándares de evaluación en el Estado de México son de carácter nacional e internacional.

De igual forma, el sistema de planeación y asignación de la Secretaria de Finanzas ha implementado el Presupuesto basado en Resultados (PbR), por lo cual el CIEPS tiene el reto de orientar todo el sector de desarrollo social hacia resultados específicos e impactos cuantificables. Asimismo, tendrá la tarea de constatar que las acciones municipales responden a las necesidades locales y de alinearlas a la metas de mediano y largo plazo establecidas por el Gobierno estatal. Por supuesto, todo lo anterior sólo será posible mediante la capacitación y la certificación de servidores públicos por parte de instituciones nacionales e internacionales.

A pesar de su corta existencia, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México es una institución que se ha consolidado como instancia de evaluación de los programas y políticas públicas de la entidad y como brazo asesor del Gobierno del Estado y los 125 ayuntamientos, en el diseño de mejores prácticas en materia de desarrollo social. Sin embargo, las condiciones de pobreza y desigualdad que todavía aquejan a un amplio segmento de la población de la entidad obligan a multiplicar los esfuerzos en la investigación, en la búsqueda y la puesta en práctica de nuevos instrumentos y mecanismos que permitan atender con eficacia las crecientes demandas de los habitantes del estado.

El inicio de una nueva administración federal (diciembre de 2012) debe servir para relanzar a la economía nacional en una nueva ruta de crecimiento que genere mayores niveles de ocupación e ingreso. Un escenario así, con la influencia de una política de desarrollo social responsable y comprometida con los que más lo necesitan, llevará a los mexicanos y los mexiquenses a una mejoría sustancial de su bienestar social. Desde el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, se seguirá en la ruta trazada para alcanzar ese propósito.

Bibliografía

ALDUNATE, Eduardo. (2004). “Metodología del Marco Lógico”. *ILPES-CEPAL Boletín del instituto 15*, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf.

BONNEFOY, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. (2005). “Indicadores de desempeño en el sector público”, *ILPES-CEPAL Serie manuales 45*.

CAMACHO, Hugo, *et al*. (2001). *El enfoque de marco lógico: 10 casos prácticos, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: Fundación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación.

CECCHINI, Simone. (2005). "Indicadores sociales en América Latina y el Caribe". *CEPAL Serie estudios estadísticos y prospectivos 34*.

COHEN, Ernesto y Franco, Rolando. (2000). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI.

CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL. (2008). *Política integral de combate a la desigualdad social en el Estado de México 2006-2011*. Estado de México: CIEPS. Mimeo.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL. (2010). *La evaluación de programas a nivel estatal: un reto de política pública, Ponencia presentada en el Seminario Evaluación de Programas Sociales: Perspectivas para Mejorar Programas Locales*. Edo. de Méx.: ITESM CEM, http://qacontent.edomex.gob.mx/cieps/difusion/evaluacionesdeprogramasestatales/index.htm.

------, (2007). *Normatividad para la evaluación de los programas federales*. México: CONEVAL.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO DE CHILE. (2009). *Metodología para la elaboración de Matriz de Marco Lógico*, Santiago: DIPRES.

GOBIERNO DE CHILE. (2007). *Notas técnicas*, Santiago: Ministerio de Hacienda.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. (2012). Plan de Desarrollo 2011-2017. México: GEM, http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo. (2008). "Evaluación de la política social: un cambio institucional en México". Buenos Aires: Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf.

ILPES-CEPAL. (2003). "Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina". *Boletín del Instituto 13*.

KHANDKER, Shahidur R. *et al.* (2009). *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*. Washington, D.C.: The World Bank.

ORTEGÓN, Edgar, *et al.* (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: ILPES-CEPAL.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano Estado de México 2011*. México: PNUD, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=121&id_article=2159&id_parent=119.

RASCÓN MANQUERO, Luz Elvia. (Sin fecha). "Indicadores de la Matriz de Marco Lógico". *Curso taller sobre Metodología del Marco Lógico para la construcción de indicadores de evaluación de resultados*. Santiago: ILPES-CEPAL.

SAPAG CHAIN, Nassir. (2000). *Criterios de evaluación de proyectos. Cómo medir la rentabilidad de las inversiones*. México: McGraw-Hill.

SHAPIRO, Janet. (2001). *Monitoring and Evaluation*, Johannesburgo: World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS), http://www.nber.org/papers/w10283.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. (2011). *Evaluación Integral de la Política Social en el Estado de México, 2005-2011*. México: UNAM. Mimeo.

WORLD BANK, The. (2004). *Monitoring Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*, Washington, D.C.: The World Bank, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/WB_Evaluation_ME_Tools_2004_pdf.pdf.

"Manual General de Organización Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social". *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*. 7 de octubre de 2011, http://portal2.edomex.gob.mx/cieps/acercadelcieps/marcojuridico/groups/public/documents/edomex_archivo/cieps_pdf_manualorgciepsmod.pdf.

"Decreto Número 157 por el que se reforman los artículos 7, 37 y 38 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley de desarrollo social del Estado de México". *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*. 7 de septiembre de 2010, http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/sep073.PDF.

"Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México". *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*. 22 de octubre de 2008, http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/oct223.pdf.

"Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México". *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*. 1° de julio de 2002, http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2002/jul015.pdf.

AVANCES EN MATERIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EDUCATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL

Mario Miguel Carrillo Huerta
José Arturo Cerón Vargas

Introducción

La educación es un derecho de todos y un elemento fundamental del desarrollo social, económico y sustentable de la comunidad. Es por medio de la formación de capital humano que se logrará una sociedad productiva y competitiva. A través de la educación universal se construirá una ciudadanía más consiente, y se contribuirá en el mejoramiento de la calidad de vida y en la reducción de la polarización social y económica que afecta a la Ciudad de México.

A pesar de los importantes logros en materia de educación, los cuales se han concentrado en los niveles obligatorios de Primaria y Secundaria, la permanencia exitosa de los alumnos en la educación de nivel Medio

Superior en el Distrito Federal ha sido limitada. Este nivel tiene una marcada deserción de los estudiantes: es común que den por terminados sus estudios al finalizar la secundaria o que abandonen la escuela ya incorporados al nivel Medio Superior. Esta situación frena el desarrollo de la ciudad al sumergir a los jóvenes y futuros adultos en condiciones de pobreza, debido a los bajos ingresos que obtienen por la falta de una preparación adecuada. Al mismo tiempo, crea un escenario de baja competitividad y de desventaja general en la ciudad en una era de intensa competencia global.

El Gobierno del Distrito Federal promueve una ciudad democrática que reconoce y garantiza el goce de los derechos para sus ciudadanos. Lo anterior se lleva a cabo con el objetivo de instrumentar políticas públicas que busquen en el corto, mediano y largo plazos la equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social. El fin es disminuir las desigualdades económicas, sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad, y promover programas sociales a favor de la educación.

Avances en monitoreo y evaluación en el Distrito Federal

A partir del año 2000, el Distrito Federal cuenta con una Ley de Desarrollo Social que determina los criterios que las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal deben de cumplir para justificar la creación de programas sociales nuevos como la elaboración de diagnósticos de la problemática que se busca solucionar; la especificación de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su operación; la identificación de objetivos o metas de los instrumentos de planeación; la creación de los indicadores para su evaluación y el análisis de los diseños de los programas; y el establecimiento de Reglas de Operación para cada uno de los programas sociales. Las dependencias, las entidades y las delegaciones del Distrito Federal están encargadas de elaborar y publicar las reglas de operación de los programas de desarrollo social, las cuales buscan regular la operación y otorgan transparencia en el acceso a los programas. Por ello, éstas son el marco de referencia para el monitoreo y evaluación, pues han integrado indicadores de resultados y de gestión a sus Reglas de Operación. Además, integran y publican el padrón de beneficiarios para cada uno de los programas de desarrollo social que operan actualmente.

Esta ley establece la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social para su reorientación y fortalecimiento. De igual forma, estipula la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, dotado de autonomía técnica y de gestión, como el organismo encargado de la evaluación de la política y los programas de desarrollo social del

Distrito Federal. Con base en lo anterior, en el año 2008 se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA DF). Éste es un organismo público descentralizado de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, que goza de autonomía técnica, gestiva y presupuestaria, y está sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

El EVALÚA DF tiene los objetivos de realizar la evaluación externa de los programas sociales y de la política social de la administración pública, medir la pobreza y la desigualdad, clasificar las unidades territoriales del Distrito Federal por su grado de desarrollo social, y emitir los informes del estado de la cuestión social. También está facultado para normar la evaluación interna, realizar un programa anual de evaluación y emitir recomendaciones obligatorias con base en los resultados de las evaluaciones. Este organismo cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones.

La junta de gobierno está integrada por el Jefe de Gobierno, quien la preside, los titulares de las dependencias y entidades del Distrito Federal vinculadas al desarrollo social, y por contralores ciudadanos. El Comité de evaluación está conformado por un representante del Poder Ejecutivo (el Secretario de Desarrollo Social), quien lo preside, y por seis consejeros ciudadanos con conocimientos en la materia.

A partir de su creación, el EVALÚA DF ha promovido, de acuerdo con sus atribuciones, la evaluación interna y externa de los programas sociales del Distrito Federal. Los programas que hasta ahora han sido evaluados de forma externa han sido de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Educación, del DIF-DF, del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores y del Instituto de Vivienda, entre otros. Asimismo, se han evaluado programas de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac. Lo anterior, en razón de la importancia y recursos destinados a los programas sociales. Adicionalmente, a partir de 2009, se implementó la evaluación interna de los programas sociales, a través de los Lineamentos emitidos por EVALÚA DF. En ese año, se comenzó con evaluaciones diagnósticas, en el año 2010 se realizaron evaluaciones de operación, y para el año 2011 se implementaron las de resultados y satisfacción.

Lo antes expuesto ha resultado en que el Distrito Federal ocupa el primer lugar de las entidades federativas, con 80.6% de avance en monitoreo y evaluación, de acuerdo al diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2011.

Uno de los casos más significativos en cuanto a evaluación interna es el del Fideicomiso Educación Garantizada. A continuación, se presentan los resultados principales de los programas sociales agrupados por dicho fideicomiso. Cabe destacar que los avances en materia de evaluación y monitoreo que presenta este fideicomiso se deben, en parte, al apoyo brindado por el CONEVAL a través del convenio de colaboración celebrado. A través de éste se capacitó al personal del fideicomiso en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico y en la generación y el seguimiento de indicadores. Personal capacitado de ILPES-CEPAL realizó la capacitación, y ofreció, posteriormente, seguimiento y asesoría técnica con respecto a las matrices de indicadores de los cuatro programas sociales del fideicomiso.

Importancia de la evaluación en programas sociales a favor de la educación

En la actualidad, la evaluación es un elemento consustancial al éxito de los programas sociales. Consiste en un estudio que, a través de la aplicación sistemática de diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, busca generar información útil para la toma de decisiones. Habitualmente, la evaluación se centra en los procesos, en el impacto y en el costo-beneficio de los programas. No sólo pretende conocer cómo se hacen las intervenciones, cuánto se logra con ellas y a qué costo, sino también identificar las áreas de oportunidad y opciones de mejoría, en congruencia con los objetivos de los programas y los propósitos de la política social.

A pesar de los miles de millones de dólares y pesos que se emplean en la ayuda para el desarrollo cada año, aún se conoce muy poco acerca del efecto real de los programas sociales. Existe evidencia generalizada sobre los beneficios que el crecimiento económico, las inversiones en capital humano y el suministro de redes de seguridad tienen en los pobres. No obstante, para ser un programa o proyecto específico en un país determinado, ¿la intervención produce los beneficios previstos?; ¿cuál es el efecto general en la población?; ¿se podría diseñar mejor el programa o proyecto para lograr los resultados previstos?; ¿se están empleando los recursos en forma eficiente? Este tipo de preguntas que sólo se pueden responder mediante una evaluación de impacto. Ésta mide los resultados de la intervención de un programa a partir del aislamiento de otros factores involucrados.

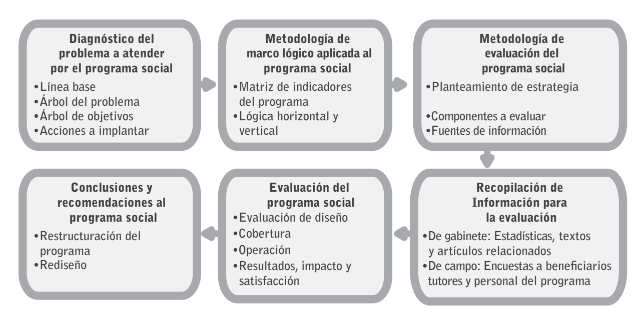
Por lo anterior, para el Gobierno del Distrito Federal, las evaluaciones consisten en aplicar un método sistemático que permita conocer, explicar y valorar el diseño, la operación, los resultados, y el impacto de los programas sociales y educativos. Por lo tanto, ayuda a detectar sus

oportunidades y fortalezas, así como a identificar sus problemas y, en su caso, formular las observaciones y recomendaciones pertinentes para su reorientación y fortalecimiento.

Principales resultados de las evaluaciones a los programas sociales a favor de la educación en el Distrito Federal

A continuación se presentan los principales resultados de las evaluaciones más recientes realizadas a los programas sociales del Distrito Federal. Previamente, se esquematizan los procesos seguidos para llegar a estos resultados: Figura 1. En ésta, se observa que todos los programas, desde su creación, pasaron por una evaluación diagnóstica para analizar el problema a atender; se construyeron una línea base, árboles de problema, objetivos y acciones a implantar como resultado del análisis. Posteriormente, se generaron, con base en el uso de la Metodología de Marco Lógico, las matrices de indicadores de los programas sociales, y se verificó su lógica horizontal y vertical. Asimismo, se diseñó la metodología de evaluación, i. e. se planteó la estrategia a seguir, los componentes a evaluar y las fuentes de información necesarias para esto. Posteriormente, éstas se recopilaron, tanto en la vertiente de gabinete como de campo. Esta última se recabó mediante la aplicación de encuestas de percepción a los beneficiarios, tutores o padres de familia y personal operativo del programa. También se utilizó análisis cualitativo de grupos focales (Niñ@s Talento y Prepa Sí). Una vez procesada la información, se realizaron las evaluaciones correspondientes de diseño, de cobertura, de operación, de resultados, de satisfacción y, en algunos casos, de impacto. Este conjunto ha arrojado conclusiones y recomendaciones que han sido consideradas por los tomadores de decisiones.

Figura 1. Proceso de Evaluación de los Programas Sociales a Favor de la Educación



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2008).

Los criterios de evaluación se construyen con el apoyo de la Metodología del Marco Lógico (MML). Los componentes que estructuran la evaluación de los Programas Sociales Educativos del Fideicomiso Educación Garantizada son los siguientes:

- **Evaluación de Diseño**. En este componente se evalúa la pertinencia del programa en relación con las necesidades sociales por las que fue creado, la consistencia interna de sus elementos, y la coherencia con respecto a los objetivos, las metas y las estrategias de la política social en el Distrito Federal.

- **Evaluación de Cobertura, Operación y Resultados**. Se analizan los recursos y procesos vinculados a la aplicación del programa para valorar su eficiencia y eficacia en las áreas económico-financiera, organizativa y de gestión. Además, con este componente se verifica y se mide el grado de cumplimiento de los objetivos (generales y específicos), de los productos, de los servicios, de los subsidios o de las transferencias entregadas por el programa. Asimismo, estima la contribución de los factores anteriores al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

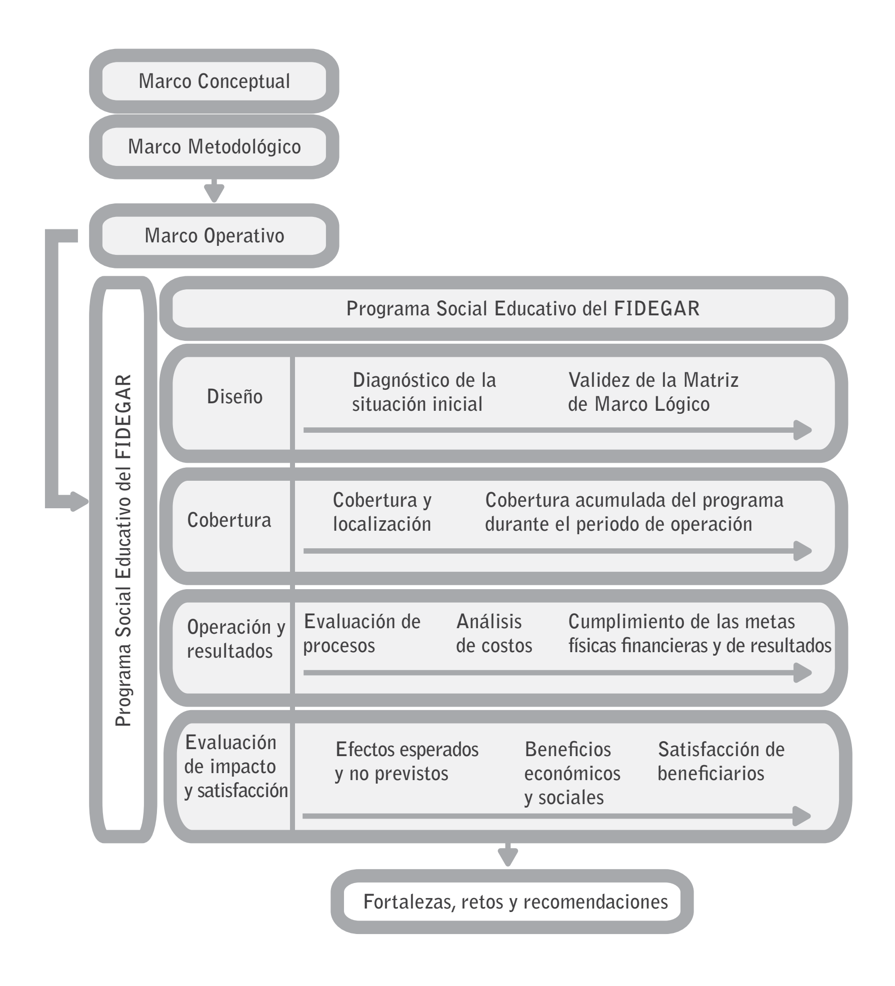
- **Evaluación de Impacto y Satisfacción**. En este componente se mide el conjunto de efectos esperados y no previstos, directos e indirectos, provocados en la población por los resultados del programa. Especialmente, se considera el grado en que éste ha tenido efectos sociales y económicos en la calidad de vida y en el nivel de satisfacción de los ciudadanos.

En la Figura 2 se puede apreciar de forma esquemática la estructura de la elaboración de las Evaluaciones de los Programas Sociales-Educativos del Fideicomiso Educación Garantizada con base en la Metodología de Matriz de Marco Lógico. Para ello, se partió desde el Marco Conceptual-Metodológico y Operativo hacia la Evaluación de Diseño, con la elaboración del diagnóstico de la situación inicial. Se arribó al análisis cuantitativo y a la validación de la Matriz de Marco Lógico, a la Evaluación de la Cobertura a través de la localización y al análisis de cobertura acumulado durante el periodo de operación.

En la Evaluación Operativa se inicia con los procesos a través del cumplimiento de las metas físicas, financieras y de resultados. Se termina con un análisis de costos mientras que, en el caso de la parte concerniente

a la satisfacción e impacto, se sigue la línea de evaluar el impacto en el bienestar de las familias a través de los beneficios económicos y sociales, así como de la percepción de los beneficiarios, y otros actores claves. De lo anterior se desprende el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), que se traduce en los retos y recomendaciones para los Programas Sociales-Educativos del Fideicomiso Educación Garantizada.

Figura 2. Estructura General de la Evaluación de los Programas Sociales del FIDEGAR



Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (*Prepa Sí*)

Se entiende por línea de base a la descripción de la situación actual que existe en el contexto social antes de la intervención de cualquier programa o proyecto. De esta manera, la línea base de un programa se define como un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación de los progresos del proyecto. Los indicadores que la conforman pueden ordenarse de acuerdo a su importancia relativa, y permitir, a quienes diseñan y ejecutan la política pública, contar con información general sobre la forma en que evoluciona el problema que se trata de solucionar.

Para el caso del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, Prepa Sí), el problema central que se trata de resolver es la alta tasa de deserción escolar por motivos económicos en las escuelas públicas del Nivel Medio Superior y Superior en la Ciudad de México. De esta manera en el Cuadro 1 se describen los indicadores de la línea de base.

Cuadro 1. Línea de Base del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, Prepa Sí)

Problema Social	Línea de Base
Alta tasa de deserción escolar en escuelas públicas del Nivel Medio Superior y Superior en la Ciudad de México por motivos económicos	35.4% de los jóvenes de entre 15 y 19 años no asisten a la escuela. 17.35% de los jóvenes inscritos en la educación media superior en el Distrito Federal abandonan sus estudios. 31.3% de los jóvenes que abandonan sus estudios lo hacen por motivos económicos.

Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2010), con datos de la Encuesta Nacional de la Juventud 2005.

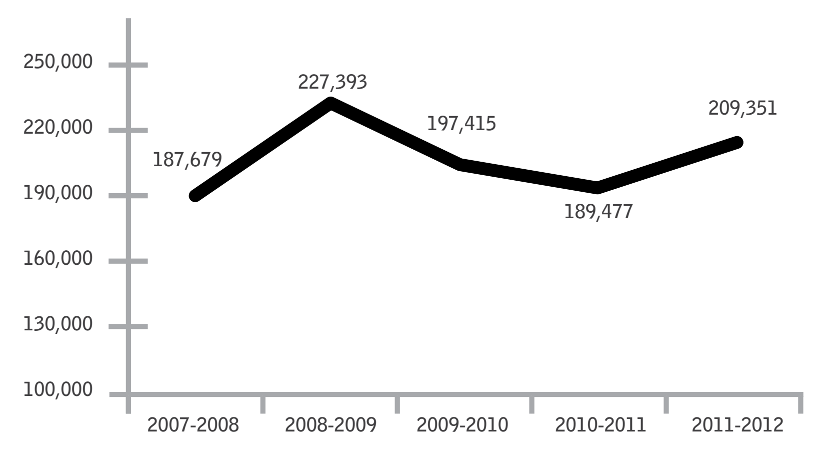
Resultados de los indicadores de marco lógico del programa

Con base en la Metodología de Marco Lógico, se han establecido los indicadores de desempeño del Programa Prepa Sí según su nivel de objetivo. De esta manera, en el Cuadro 2 se pueden observar los resultados generales de los indicadores más significativos del programa: se resalta el resultado positivo de la política implantada.

Desempeño del programa

En cuanto a la evolución del programa en la gráfica, se muestra la evolución en el número de beneficiarios del programa durante el periodo 2007-2012. Al final del ciclo escolar 2007-2008, se habían inscrito al programa 187,679 jóvenes de bachillerato. La cifra más alta de beneficiarios inscritos en el programa se alcanzó en el ciclo escolar 2008-2009, la cual fue de 227,393 (que incluye a los beneficiaros de bachillerato y de universidad). Mientras que para el cierre del ciclo escolar 2011-2012, la población beneficiaria del Programa Prepa Sí fue de 209,351 beneficiarios.

Gráfica 1. Evolución de la Población Beneficiaria del Programa Prepa Sí (Bachillerato y Universitarios), 2007-2012*



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada con información proporcionada por la Coordinación Ejecutiva del PREBU (2012).

* Los datos para los ciclos escolares 2007-2008 a 2010-2011 corresponden a los padrones consolidados del programa y el dato del ciclo escolar 2011-2012 corresponde a la dispersión del estímulo económico realizada en julio del 2012.

Cuadro 2. Principales Resultados de la Matriz de Indicadores del Programa Prepa Sí, Ciclo Escolar 2009-2010

NIVEL	PAÍS	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL	RESULTADOS	
FIN	Contribuir a disminuir la desigualdad educativa en la población del Distrito Federal.	Variación anual en el grado promedio de escolaridad de la población del Distrito Federal del ciclo escolar estudiado con respecto al anterior.	0.1 años*	
		Variación anual en la eficiencia terminal en el Nivel Medio Superior y Superior en el Distrito Federal del ciclo escolar estudiado con respecto al anterior.	1.1%	
PROPÓSITO	Los alumnos de escuelas públicas del Nivel Medio Superior y Superior residentes del Distrito Federal han disminuido su deserción escolar.	Variación anual en la deserción escolar de los beneficiarios del programa en el ciclo escolar estudiado con respecto al anterior.	1a Generación: 0.06 2a Generación: 0.02 3a Generación: 0.06	
		Variación anual en el promedio de calificaciones de los beneficiarios del programa al fin del ciclo escolar estudiado con respecto al ciclo escolar anterior.		
COMPONENTES	1. Se han otorgado estímulos económicos mensuales, de acuerdo a su promedio, a los alumnos de escuelas públicas del Nivel Medio Superior y Universitarios Prepa Sí1 en el Distrito Federal.	Porcentaje de estudiantes beneficiarios del programa en el ciclo escolar estudiado respecto a la población objetivo.	98.9%	
		Gasto promedio en estímulos por beneficiario.	5,337 pesos anuales (ciclo escolar) por beneficiario	
	2. Se han otorgado beneficios adicionales a los beneficiarios del programa.	Porcentaje de beneficiarios que cuentan con la tarjeta de Club Multiplus.	31.6%	
		Porcentaje de beneficiarios que reciben atención médica por accidente escolar mediante el Programa Va Segur@.	100%	
	3. Los beneficiarios participan en actividades en comunidad que los vinculan con la Ciudad de México.	Porcentaje de beneficiarios que cumplen con actividades en comunidad establecidas en las Reglas de Operación en el mes estudiado.	82.3% promedio	
		Grado de satisfacción con las actividades en comunidad que se realizan en el ciclo escolar estudiado.	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 74.4%	Segunda encuesta: muy satisfecho y satisfecho 77.2%
		Porcentaje de beneficiarios que afirman que las actividades en comunidad promueven su sentido de pertenencia con la ciudad.	Primera encuesta: 73.8%	Segunda encuesta: 72.6%

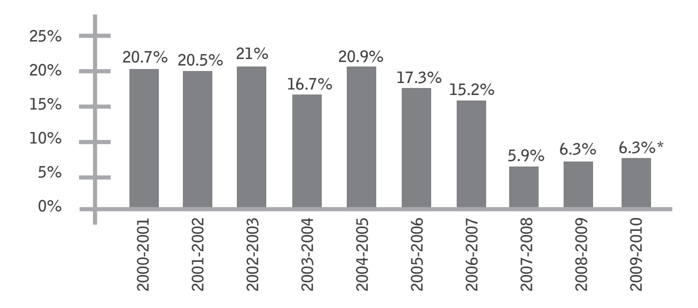
NIVEL	PAÍS	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL	RESULTADOS	
ACTIVIDADES	1.1 Coordinación institucional con los Subsistemas de Educación Media Superior y Superior en el Distrito Federal.	Porcentaje de instituciones que han firmado convenio con el Fideicomiso Educación Garantizada.	Media Superior 75%	
		Porcentaje de instituciones que proporcionan información para la actualización de la condición académica de los beneficiarios.	100%	
	1.2. Entrega de tarjetas bancarias.	Porcentaje de tarjetas bancarias entregadas con respecto a las programadas.	98%	
		Porcentaje de errores en la entrega de tarjetas bancarias en el mes estudiado.	15.6%	
		Porcentaje de beneficiarios satisfechos con el trato recibido en la entrega de la tarjeta bancaria.	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 82.5%	Segunda encuesta: muy satisfecho y satisfecho 84.8%
	1.3. Dispersión de los estímulos económicos.	Porcentaje de la población beneficiaria a la que se le dispersó el estímulo.	99.5% promedio mensual	
	1.4. Atención de incidencias.	Porcentaje de incidencias resueltas.	88.4% promedio mensual	
		Grado de satisfacción de los beneficiarios con la atención recibida en respuesta de la incidencia.	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 61.4%	Segunda encuesta: muy satisfecho y satisfecho 63.3%
	1.5. Atención a los beneficiarios y al público en general.	Promedio de llamadas atendidas por persona.	202 llamadas promedio mensual por persona	
		Porcentaje de dudas de los beneficiarios resueltas.	98.5% promedio mensual	
	2.1. Seguimiento de los beneficios adicionales.	Grado de satisfacción de los beneficiarios con la tarjeta multiplus.	No disponible**	
	3.1. Programación de actividades en comunidad.	Porcentaje de beneficiarios que realizan actividades en comunidad en su colonia de residencia.	Primera encuesta: 76.4%	Segunda encuesta: muy 75.0%
	3.2. Difusión de las actividades en comunidad.	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con los medios de difusión de las actividades en comunidad.	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 60.5%	Segunda encuesta: muy satisfecho y satisfecho 60.5%
	3.3. Realización de actividades en comunidad.	Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la atención del personal en la realización de las actividades en comunidad.	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 68.8%	Primera encuesta: muy satisfecho y satisfecho 68.8%

*Los datos para el ciclo escolar 2009-2010 son aproximados.
**El indicador no pudo ser calculado, debido a que durante el periodo de aplicación de la primera encuesta a beneficiarios, éstos aún no contaban con la tarjeta "Club Multiplus". Sin embargo, esto fue subsanado para el siguiente ciclo escolar. Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

En lo que se refiere al efecto en la permanencia escolar, la Gráfica 2 presenta la tendencia de la deserción del ciclo escolar 2000-2001 para el ciclo escolar 2008-2009. Se observa que el impacto del Programa Prepa Sí, a un año de su aplicación, era evidente debido a que la tasa de deserción del nivel medio superior de la Ciudad de México pasó de 16.0% en 2006-2007 a 5.92% en el ciclo escolar 2007-2008. En el ciclo escolar 2008-2009 fue de 6.29% y en 2009-2010 fue de 6.38%.[1]

Es importante destacar que alrededor de 45% de los padres de los beneficiarios no llegaron a cursar el nivel medio superior, por lo cual estos jóvenes son la primera generación en sus hogares que llega a este nivel. Por tanto, es importante continuar el apoyo para que lleguen a concluirlo con éxito.[2]

Gráfica 2. Porcentaje de Deserción de Educación Media Superior en el Distrito Federal, del Ciclo Escolar 2000-2001 a 2009-2010



*Los porcentajes de deserción de los ciclos escolares 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010 están calculados para la población beneficiaria del Programa *Prepa Sí*. Para el ciclo 2009-2010, el dato es preliminar ya que existen subsistemas que ya terminaron el ciclo y no han reportado aún datos definitivos.
Fuente: SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, del Ciclo Escolar 2000-2001 al 2007-2008. Cálculos realizados por la Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada con datos de la Dirección de Información del Programa *Prepa Sí* (2008).

[1] El porcentaje de deserción para el ciclo escolar 2007-2008 está calculado con base en el padrón de beneficiarios (180,362); la tasa de deserción que calculó la Secretaría de Educación Pública fue de 13.74%, la cual incluye a todos los jóvenes que estudian en escuelas de educación media superior en el Distrito Federal, independientemente del lugar en que residen y del tipo de sostenimiento. Ebrard Casaubón, Marcelo, *Hacia el Desarrollo y la Educación de Calidad en la Ciudad de México: Prepa Sí*, México, 2° Congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior "Los jóvenes en la era del conocimiento", 2009.
[2] Los beneficiarios cuyo padre no estudió el nivel medio superior representan 39.3%, mientras que los que cuya madre no estudió este nivel son 47.5%, de acuerdo con la encuesta de seguimiento aplicada en el ciclo escolar 2011-2012.

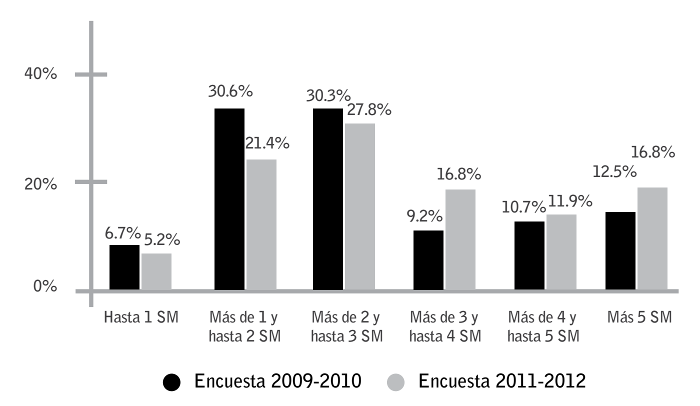
Si bien es cierto que la tasa de deserción del programa es baja, ésta ha aumentado durante los ciclos escolares 2008-2009 y 2009-2010. Dicho comportamiento se explica por dos situaciones:

- Primero, debido a la crisis económica que vive el país, y al hecho de que 33.2% de los jóvenes beneficiarios del Programa Prepa Sí viven en hogares cuyo ingreso es de uno hasta dos salarios mínimos.

- En segundo término, para el ciclo escolar 2008-2009, la UNAM tuvo una deserción de 1%, que contrasta con el comportamiento del ciclo escolar anterior. Donde la deserción fue de casi 0%. Este dato es importante ya que la UNAM cuenta con el mayor porcentaje de beneficiarios del programa. En el IPN la deserción para el ciclo escolar 2008-2009 incrementó en 9.08%, en la DGETI la deserción fue de 5.85% para el ciclo escolar 2008-2009. Por otro lado, en el caso del CONALEP, la deserción pasó a 5.85% en el mismo ciclo escolar y, finalmente, en el IEMS prácticamente se mantuvo la misma tasa: pasó de 5.21 a 5.22%.

Asimismo, en cuanto al monto del ingreso mensual de la familia en la Gráfica 3 se tiene que la mitad de la población dice tener entre uno y hasta tres salarios mínimos mensuales con lo cual se denota que el programa beneficia a estratos sociales vulnerables en su ingreso.

Gráfica 3. Distribución de los Beneficiarios por Rango de Ingresos



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, con datos del Cuestionario de Evaluación a Beneficiarios del Programa *Prepa Sí*, Ciclo Escolar 2009-2010 y 2011-2012 (2012).

Programa Niñ@s Talento

La Matriz de Marco Lógico del Programa Niñ@s Talento permite dar seguimiento y validez a la lógica vertical y horizontal del programa. Así, en el Cuadro 3 se presentan los resultados de los indicadores de la Matriz de Marco Lógico, ciclo escolar 2010-2011, y se observa que el programa cuenta con quince indicadores que dan cuenta de la operación, de los resultados e impacto al nivel de sus diferentes objetivos. Éstos tienen su soporte en la información externa y en la que genera el programa a través de sus diferentes áreas operativas y de las encuestas a sus beneficiarios y a los propios operadores del programa, realizadas bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada.

Una vez analizado el desempeño del programa, a continuación se presenta una síntesis de los principales resultados de los indicadores de desempeño. Se resalta el nivel de propósito, y que la tasa de cobertura durante el ciclo escolar 2010-2011 se ubicó, en promedio, en 96.24%.

Al nivel de los componentes, se tiene que el programa gastó en promedio 67.12% de su presupuesto total en apoyos económicos (se hace referencia al presupuesto del segundo semestre de 2010 y el primero de 2011). Esto muestra que los recursos empleados (humanos y técnicos) absorben únicamente alrededor de 30% de los fondos. Con respecto al total de beneficiarios que manifiestan algún grado de satisfacción con respecto a las actividades culturales, 81.6% dijo sentirse muy satisfecho con éstas, 12.6% aseguró que poco y el restante 5.8% mencionó sentirse nada satisfecho.

Cuadro 3. Resultado de los Indicadores de la Matriz de Marco Lógico, Ciclo Escolar 2010-2011

NIVEL	OBJETIVO	INDICADOR DE DESEMPEÑO	RESULTADO
FIN	Contribuir al desarrollo de la creatividad de los niños que estudian educación básica en el Distrito Federal.	Tasa de variación en la escala de creatividad de los estudiantes de educación básica con respecto al grupo de control.	Mejora las habilidades: Padres 94.3%, Beneficiarios 92.1%, Tutores 88.5%[3]

[3] En el caso de padres y beneficiarios, el porcentaje corresponde únicamente a la respuesta "*sí*", mientras que en el caso de tutores hace referencia a la categoría "*mucho*".

NIVEL	OBJETIVO	INDICADOR DE DESEMPEÑO	RESULTADO
PROPÓSITO	Los niños de 6 a 15 años con promedio escolar anual igual o superior a 9.0 de educación primaria que estudian en las escuelas públicas del Distrito Federal desarrollaron sus talentos.[4]	Tasa de cobertura.	Ciclo escolar 2010-2011 94.5%
		Porcentaje de padres de beneficiarios del Programa Niñ@s Talento que consideran que el comportamiento de su hij@ ha mejorado.	**8.577181** Promedio antes del programa **9.409789** Promedio después de ingresar al programa
		Porcentaje de tutores que consideran que el comportamiento de los beneficiarios del Programa Niñ@s Talento ha mejorado.	Promedio antes **7.1397** Promedio después **9.1648** **83.78%** aumentó, **15.43%** permaneció igual y **0.80%** disminuyó
COMPONENTES	C.1 Apoyo económico otorgado a los niñ@s talento.	Porcentaje del gasto ejercido en estímulos con respecto al gasto ejercido en el programa.	Ciclo escolar 2010-2011: 68.2% Primer Semestre 2011-2012: 57.6%
	C.2. Clases extraescolares.	Porcentaje de participación de los beneficiarios en las clases extraescolares.	De 91 a 100: **32.8%** De 81 a 90: **46.9%** De 70 a 80: **19.5%** Menos de 70: **0.8%**
		Porcentaje del gasto ejercido en la oferta de clases extraescolares.	Ciclo escolar 2010-2011: 31.8% Primer semestre 2011-2012: 42.4%
		Costo unitario por beneficiario en las clases extraescolares.	Ciclo escolar 2010-2011: $1,421.92 Primer semestre 2011-2012: $1,104.74
	C.3. Actividades culturales.	Nivel de satisfacción de los beneficiarios en las actividades culturales.	Mucho 81.6%, Poco 12.6%, Nada 5.8%

[4] El talento se ha considerado un término polisémico que tiene diversas definiciones. Una definición de amplia aceptación engloba indicadores básicos: cognitivos, afectivo volitivos y la creatividad. *Cfr.* Renzulli, J. S., "What makes giftedness? Re-examining a definition", en D. M. Jackson, *Conceptions of giftedness*, Nueva York, Cambridge University Press, 1986. En la presente evaluación se han considerado a la creatividad y a la socio-afectividad como indicadores referentes del talento, sin dejar de lado otros.

NIVEL	OBJETIVO	INDICADOR DE DESEMPEÑO	RESULTADO
ACTIVIDADES	A.1.C.1. Entrega de tarjetas.	Promedio de tarjetas entregadas por personal ocupado.	**2° Semestre** del Ciclo escolar 2010-2011: 22,800 tarjetas bancarias. **1° Semestre** del Ciclo escolar 2011-2012: 97,257 tarjetas bancarias.
	A.2.C.1. Dispersión de los apoyos económicos.	Porcentaje de la población beneficiaria a la que se dispersó el estímulo.	Promedio mensual: **99.96%**
	A.1.C.2 Tutores capacitados.	Porcentaje de tutores capacitados.	**38.52%** en el segundo semestre de 2010. **46.92%** en el primer semestre de 2011. **95.43%** en el segundo semestre de 2011.
	A.2.C.2. Realización de cursos de las clases extraescolares.	Porcentaje de cursos realizados con respecto a los programados.	**93.31%** en el segundo semestre de 2010. **95.32%** en el primer semestre de 2011. **94.99%** en el segundo semestre de 2011.
	A.1.C.3. Programación de actividades culturales.	Promedio de beneficiarios que acuden a las actividades culturales por personal ocupado.	Segundo Semestre 2010: en promedio acuden **43** beneficiarios a las actividades por personal ocupado. Primer Semestre 2011: en promedio acuden **33** beneficiarios a las actividades por personal ocupado. Segundo Semestre 2011: en promedio acuden **44** beneficiarios a las actividades por personal ocupado.
	A.2.C.3. Realización de actividades culturales.	Porcentaje de actividades culturales realizadas con respecto a las programadas.	Ciclo escolar 20110-2011: 82.45% Segundo semestre 2011: 34.90%

Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

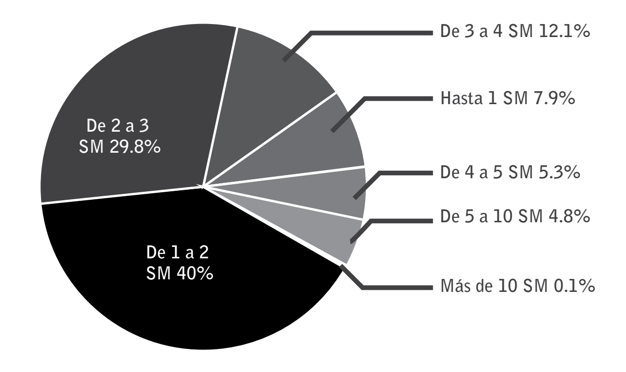
Cobertura

El programa ha logrado atender a su población objetivo a lo largo de su operación. Inició en el ciclo escolar 2007-2008 con 100 mil beneficiarios, y para el ciclo escolar 2009-2010, la población atendida llegó hasta los 120 mil 911. En el ciclo 2010-2011, el programa atendió 113 mil 285 beneficiarios; de estos últimos, 56.96% son niñas, mientras que 43.04% son niños, situación que pone de manifiesto que el programa no está sesgado hacia la atención de varones. Asimismo, el grueso de la población atendida pertenece al nivel de educación primaria, con 90.7%. El porcentaje restante corresponde a beneficiarios de nivel secundaria.

En el caso de la distribución de los beneficiarios de acuerdo a la delegación de residencia de éstos, se observa que Iztapalapa concentra a casi una tercera parte de los menores (26.9%); seguida de Gustavo A. Madero, con 13.4%. Esta situación coincide con las proporciones demográficas de la ciudad y con los indicadores de vulnerabilidad.

Por otra parte, el ingreso mensual aproximado de 40% de los hogares de los beneficiarios es de entre uno y dos salarios mínimos, seguido de 29.8% que oscila entre dos a tres salarios (ver Gráfica 5). Al respecto, 69.5% de los jefes de familia menciona que tienen entre dos y cuatro personas que dependen económicamente de ellos. Con base en esta información, se respalda que el programa está atendiendo a su población objetivo y que indudablemente atiende las necesidades económicas de los beneficiarios que, en muchos casos, no podrían ser solventadas por sus padres. Lo anterior se asocia con el nivel de escolaridad de los padres y con los contextos culturales en los cuales se desenvuelve la población que atiende el Programa Niñ@s Talento.

Gráfica 4. Ingreso Mensual Aproximado de los Hogares de los Beneficiarios del Programa Niñ@s Talento, Ciclo Escolar 2009-2010



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, *Encuesta a Padres de Familia de los Beneficiarios del Programa Niñ@s Talento*, ciclo escolar 2009-2010 (2011).

Resultados e Impacto del Programa

A través de las encuestas de seguimiento y opinión, se buscó analizar el impacto que el programa ha tenido sobre sus beneficiarios después de casi cinco años de operar. Para ello, se retomó el cuestionario de seguimiento

aplicado a los Niñ@s Talento en 2010 y se contrastó el promedio de calificaciones que reportan estos beneficiarios, aun cuando no es uno de los objetivos del programa, encontrando que, tal como se muestra en el Cuadro 5, el promedio de calificación de los menores del ciclo escolar 2010-2011 mejoró con respecto del ciclo escolar 2007-2008[5]. Sin embargo, esto puede atribuirse, en cierta proporción, a la mayor atención que reciben los menores y a su asistencia a las clases extraescolares.

Cuadro 4. Variación en el Promedio de Calificación de los Beneficiarios

Ciclo escolar	Promedio	Tasa de Variación x=(Pf−Pi/Pi)*100
2007-2008	9.58	----
2010-2011	9.60	0.19%

Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012). Con datos de la "*Encuesta de Seguimiento a Beneficiarios del Programa Niñ@s Talento 2010*".

Asimismo, referente a los resultados y avances en las habilidades creativas de los menores se puede apreciar que, con el cotejo la información de la encuesta en 2007-2008 y su seguimiento en 2009-2010, en ambas fue alta la aceptación a los reactivos "*Me gusta jugar con mis amigos*" (más del 97%) y "*Me gusta aprender con alguien que me explique lo que tengo que hacer*" (90%). El primer caso tuvo un incremento de 0.7% y el segundo de 1.3%, lo que representa una mejora en aspectos relacionados con la socio-afectividad de los beneficiarios. La razón de estos resultados se puede vincular con el hecho de que el programa, en su componente educativo a través de las clases extraescolares, opera con altas dosis de trabajo cooperativo y utiliza elementos lúdicos que convierten las situaciones de trabajo en experiencias motivantes para compartir y aprender.

De esta manera como conclusión del análisis se tiene que el programa ha arrojado resultados favorables en torno al desempeño de sus beneficiarios, y ha contribuido a la consecución de los objetivos

[43] Los beneficiarios cuyo padre no estudió el nivel medio superior representan 39.3%, mientras que los que cuya madre no estudió este nivel son 47.5%, de acuerdo con la encuesta de seguimiento aplicada en el ciclo escolar 2011-2012.

establecidos en las Reglas de Operación. Por lo tanto, ha incidido en el bienestar de la población atendida. Es importante considerar que, si bien existen situaciones susceptibles de mejora, en general, la administración pública local debe continuar apoyando a este grupo poblacional.

Programa Educación Garantizada

Con base en la Metodología de Marco Lógico, se han establecido los indicadores de desempeño del Programa Educación Garantizada según su nivel de objetivo. De esta manera, este apartado tiene como finalidad establecer los objetivos alcanzados en cada uno de estos indicadores. Para ello, en el Cuadro 3 se presentan los resultados generales de dichos indicadores para el ciclo escolar 2010-2011. Se observa que, al nivel de fin, el programa ha establecido como objetivo contribuir a disminuir la tasa de deserción de los niveles primaria, secundaria y medio superior en el Distrito Federal. Se ha avanzado en esta situación en el nivel medio superior y secundaria, sin embargo, la deserción prácticamente se ha mantenido constante a nivel primaria con respecto al ciclo escolar 2009-2010: hubo un incremento de 0.007%.

Al nivel de propósito, la variación en la tasa de deserción de los beneficiarios del programa se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel: aumentó apenas 0.012% entre el ciclo escolar 2009-2010 y el 2010-2011.

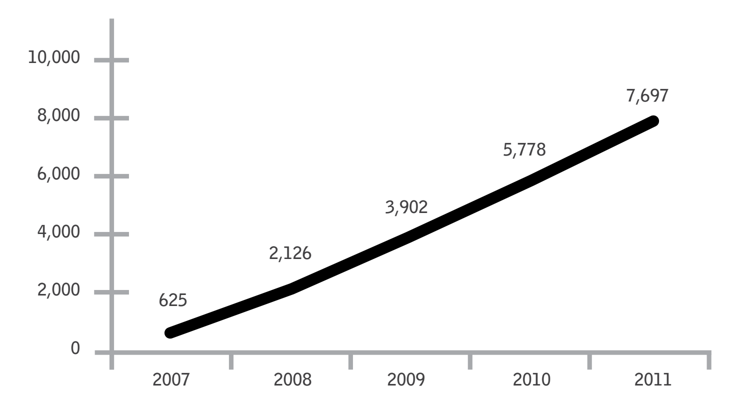
Con respecto a los componentes, existen dos en la matriz de indicadores referidos a: i) el conocimiento del objetivo del programa y ii) la entrega de la ayuda económica a los beneficiarios. De esta forma, en lo que concierne al primer componente, 87.9% de los beneficiarios están enterados de que el Gobierno del Distrito Federal da a las familias $832.00 pesos por cada hijo de 6 a 18 años en caso del fallecimiento o invalidez permanente del sostén económico; mientras que 69.07% de los padres conocen el objetivo general del programa. En relación al componente número dos, 45.64% de los beneficiarios del programa han recibido su beneficio en máximo treinta días hábiles, en tanto que el resto manifestó que ha recibido el apoyo en un lapso mayor[6].

[44] Esta situación que plantea una mejora, pues en los resultados de la matriz del ciclo escolar anterior (2009-2010) se obtuvo que 33.6% de los beneficiarios dijo haber recibido su beneficio entre los primeros 30 días hábiles.

Cobertura

El Programa Educación Garantizada ha operado desde marzo de 2007 y a diciembre del mismo año reportó un total de 625 beneficiarios. En el año 2008, esta cifra se triplicó: ascendió a 2,126 niños y jóvenes; en tanto que, en el año 2009, los beneficiarios atendidos fueron 3,902. En los años subsiguientes, la cifra creció hasta ubicarse en 5,778 y 7,697 beneficiarios, tal como se puede apreciar en la Gráfica 5.

Gráfica 5. Cobertura del Programa Educación Garantizada, 2007-2011



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

Cuadro 5. Resultado de los Indicadores de la Matriz de Marco Lógico, Ciclo Escolar 2010-2011

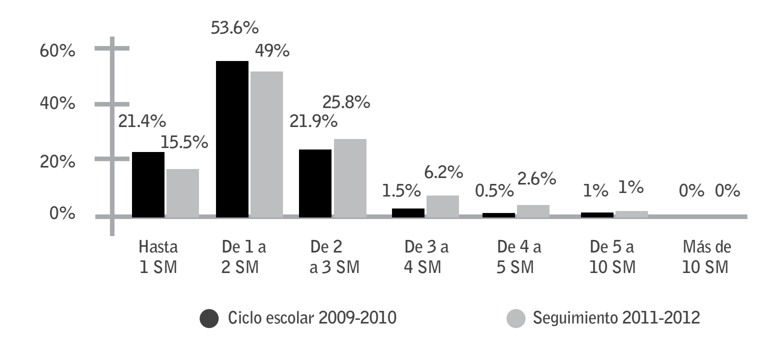
NIVEL	OBJETIVO	INDICADOR DE DESEMPEÑO	RESULTADO
FIN	Contribuir en la disminución de la deserción en educación Primaria, Secundaria y Media Superior Pública en el Distrito Federal.	Variación en puntos porcentuales de deserción en educación Primaria, Secundaria y Media Superior Pública del D.F. del ciclo escolar actual con respecto al ciclo anterior.	-0.007% Primaria -0.375% Secundaria -0.723% Media superior
PROPÓSITO	Ha disminuido la tasa de deserción escolar por muerte o invalidez permanente del sostén económico de la familia, de los alumnos de educación Primaria, Secundaria y Media Superior de entre 6 y 18 años, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal.0	Variación en puntos porcentuales de deserción de los alumnos beneficiarios del programa del ciclo actual con respecto al ciclo anterior.	0.012%

NIVEL	OBJETIVO	INDICADOR DE DESEMPEÑO	RESULTADO
COMPONENTES	C1.- La población objetivo conoce los beneficios del programa.	Porcentaje de la población objetivo que conoce el programa.	87.9% de los beneficiarios están enterados de que el Gobierno del Distrito Federal da a las familias $832.00 pesos por cada hijo de 6 a 18 años en caso del fallecimiento o invalidez permanente del sostén económico.
		Porcentaje de la población objetivo que conoce los beneficios que le brinda el programa.	69.07% de los padres conocen el objetivo general del programa.
	C2.- Se otorgó ayuda económica a todos los alumnos de 6 a 18 años cuyo sostén económico falleció o sufrió invalidez permanente.	Porcentaje de beneficiarios que recibieron oportunamente (30 días hábiles) el beneficio solicitado.	Hasta 30 días 45.64%
ACTIVIDADES	A1C1. Asignación de recursos humanos para las tareas de difusión.	Personal promedio ocupado en cada punto de difusión.	155 personas de enero a septiembre de 2011
	A2C1. Difusión del programa.	Medio a través del cual los beneficiarios se enteraron del programa.	Por personal del DIF: **22.4%** Por módulo de atención: **19.4%** Difusión interna escuela: **18.9%** Por algún beneficiario: **11.2%** Familiares: **7.7%;** Medios de comunicación: **7.1%** Carteles: **5.6%**; Otros: **5.1%** Internet: **2.6%**
	A1C2.- Recepción de documentación para integración de expedientes de solicitantes del apoyo.	Promedio de solicitantes por día.	**Promedio enero-junio 2011:** 166.5*
		Porcentaje de solicitantes con expedientes completos.	**Promedio enero-junio 2011:** 144.5*
	A2C2.-Entrega de las tarjetas bancarias a los beneficiarios.	Porcentaje de tarjetas bancarias entregadas.	**Promedio:** 99.23%
	A3C2.- Depósito del apoyo económico a los beneficiarios.	Porcentaje de beneficiarios con el depósito del apoyo económico.	**Promedio:** 93.06%
		Porcentaje del presupuesto del programa destinado al depósito del apoyo económico a los beneficiarios.	En el año fiscal 2010: 56.9% En el año fiscal 2011: 49.2%
	A4C3.- Verificación y seguimiento de los beneficiarios.	Porcentaje de beneficiarios que entregan constancia bimestral de asistencia a una escuela pública del nivel Básico y Medio Superior en el Distrito Federal.	Número de constancias de estudios entregadas al año: menos de cinco (33.7%), Cinco (16.7%), más de cinco (49.6%)
		Porcentaje de beneficiarios que en el proceso de verificación cumplen con los requisitos del programa.	Promedio Ciclo Escolar 2010-2011: 98.95%

*Nota: el valor de los indicadores para el segundo semestre de 2010 no pudo ser calculado ya que la Subdirección de Programas Especiales para la Niñez del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF no tenía sistematizada dicha información.
Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

Además, al analizar la Gráfica 6 del comparativo del nivel de ingreso actual de los beneficiarios con respecto al ciclo escolar 2009-2010, se obtiene que, en este último ciclo, 75% de los hogares aseguró recibir menos de dos salarios mínimos. En la encuesta de seguimiento, el porcentaje descendió a 64.4%, con lo cual se observa una mejoría en el nivel de ingresos de los beneficiarios ya que la diferencia se ubicó en los incrementos observados en los rangos de tres a cuatro salarios y de cuatro a cinco salarios. Es cierto este incremento no necesariamente es atribuible en su totalidad al desempeño del programa, sin embargo, sí se refiere a un efecto del mismo ya que los beneficiarios asimilan el apoyo como un ingreso cotidiano.

Gráfica 6. Comparativo del Ingreso Mensual de los Hogares de los Beneficiarios del Programa Educación Garantizada; 2009-2010, 2011-2012



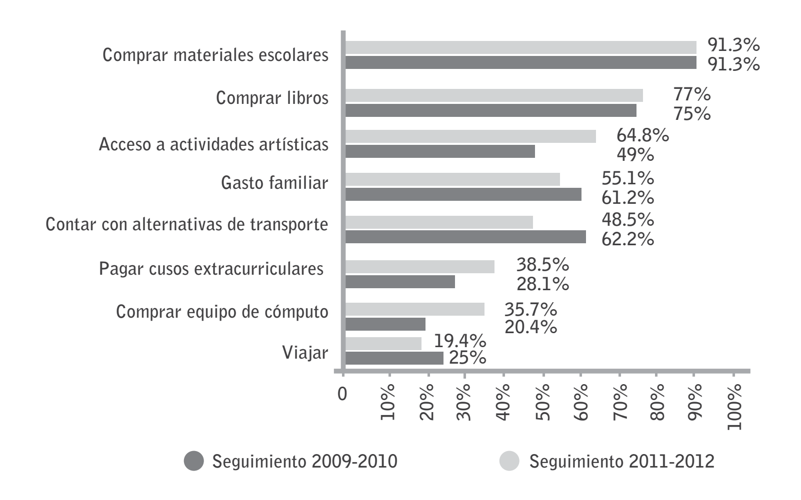
Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, Encuesta a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2009-2010, y Encuesta de Seguimiento a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2011-2012 (2012).

Desempeño del programa

Con base en los resultados de las encuestas de opinión y satisfacción aplicadas a los beneficiarios y padres de éstos, a continuación se muestran algunos de los factores más importantes en los que ha contribuido el programa Educación Garantizada. En primera instancia, se muestran datos acerca de la revisión de los efectos detectados sobre los beneficiarios en lo referente a aspectos económicos y, posteriormente, acerca de cuestiones académicas. De esta forma, en la Gráfica 7 se tiene que, de acuerdo con la percepción de los padres de los beneficiarios, 91.3% señaló, tanto en el ciclo escolar 2009-

2010 como en el 2011-2012, que gracias al apoyo económico del programa han podido comprar materiales escolares para los menores. Asimismo, la adquisición de libros escolares se ha mantenido con alrededor de tres cuartas partes de los padres, y han aumentado aquéllos que consideraron que gracias al apoyo pueden destinar recursos al gasto familiar (pasó de 55.1 a 61.2% para el ciclo escolar 2011-2012). Análogamente, "contar con alternativas de transporte" transitó de 48.5 a 62.2%

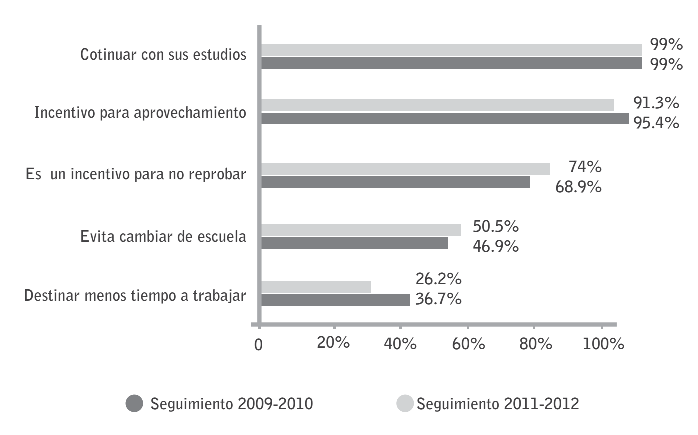
Gráfica 7. Actividades que los Tutores de los Beneficiarios Consideran que el Apoyo del Programa les Permite hacer y que sin él no podrían hacer



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, Encuesta a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2009-2010, y Encuesta de Seguimiento a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2011-2012 (2012).

En este mismo sentido, los padres de los beneficiarios señalaron que contar con el apoyo económico permite, indudablemente, que los menores continúen estudiando (99.0% lo consideró así). En segundo lugar, se ubicó que dicho incentivo económico es un motivo para que los estudiantes mejoren su aprovechamiento. En la Gráfica 8 se observa que mientras este porcentaje en el ciclo 2009-2010 se ubicó en 95.4%, para el ciclo 2011-2012 se redujo a 91.3%. La categoría que más se incrementó de un ciclo escolar a otro fue "que el apoyo es un incentivo para no reprobar": aumentó de 68.9 a 74%.

Gráfica 8. Efectos del Apoyo Económico Sobre los Beneficiarios, de Acuerdo a la Percepción de sus Tutores



Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, Encuesta a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2009-2010, y Encuesta de Seguimiento a Tutores de Beneficiarios del Programa Educación Garantizada, ciclo escolar 2011-2012 (2012).

En el mismo tenor, el porcentaje de padres que consideran que sus hijos abandonarían la escuela si no contaran con el apoyo pasó de 7.7%, en el ciclo escolar 2009-2010 a 9.2% en el ciclo 2011-2012. Esta situación da muestra de la importancia que ha tomado el apoyo económico del programa sobre la economía de las familias. Además, resulta sorpresivo que una tercera parte de los padres consideraron que, sin importar el apoyo económico, sus hijos no abandonarían los estudios. La explicación podría no ser que tengan la solvencia económica para afrontar dichos gastos, sino que estos padres sepan que al privar a sus hijos de las herramientas educativas de la escuela formal los limitarían en su desarrollo profesional. La hipótesis se fortalece al saber que más de 90% de los padres han señalado que esperan que sus hijos concluyan el nivel educativo en el que se encuentran estudiando y del mismo modo estudien el nivel superior.

Programa Seguro Contra Accidentes Personales de Escolares "Va segur@"

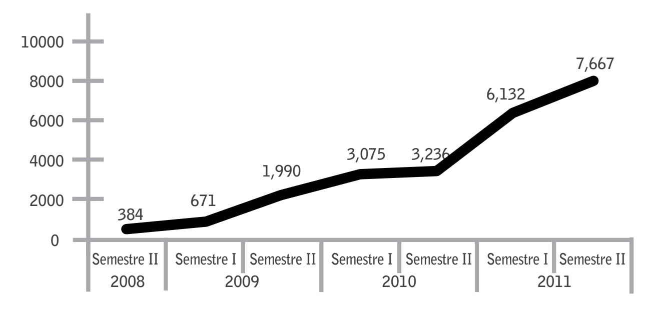
A través del análisis de marco lógico, se generó la Matriz de Indicadores del Programa Va Segur@. La matriz es un medio de planeación estratégica muy importante que permite conocer, a partir de indicadores cuantitativos y

cualitativos, el desempeño de los programas y proyectos que utilizan recursos públicos para su ejecución. La finalidad es conocer si efectivamente tienen un impacto positivo en la sociedad. Así, en el Cuadro 7, se muestran los principales indicadores de resultados y de desempeño del programa para el ciclo escolar 2010-2011. La Matriz de Marco Lógico (MML) del Programa Va Segur@ cuenta con trece indicadores que plasman la operación, los resultados y el impacto del mismo, al nivel de sus diferentes objetivos. Todo ello con información externa, con la que genera el programa a través de sus diferentes áreas operativas y con los datos arrojados por las encuestas aplicadas a los Padres o Tutores de los Beneficiarios y a los propios operadores del programa. Cabe decir que dichas encuestas son realizadas bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada.

Cobertura

Dada la naturaleza del programa, se puede afirmar que se ha logrado atender a su población objetivo desde su implantación. En la siguiente gráfica se muestra la población beneficiaria atendida semestralmente por el programa. Se observa que en el segundo semestre de 2008, se atendieron a un total de 384 estudiantes que sufrieron accidentes. Nótese que a partir de la creación del programa se ha ido incrementando el número de beneficiarios que se atienden semestralmente. Esto ha resultado de la difusión que se le ha dado a través de los medios de transporte, de los promocionales en la vía pública, y de la satisfacción de sus usuarios. Éstos son el principal medio de difusión. Durante el ciclo escolar estudiado, se atendió a un total de 9,368 beneficiarios (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Población Beneficiaria del Programa Va Segur@, 2008-2011



Fuente: Dirección de Evaluación con datos de la Coordinación de Aseguramiento Contra Accidentes Escolares del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

Cuadro 7. Principales Resultados de la Matriz de Indicadores del Programa Va Segur@, Ciclo Escolar 2010-2011 (2)

NIVEL	OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	RESULTADO
FIN	Contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad en escolaridad, ingreso y condiciones de salud.	Tasa de cambio en la probabilidad de incurrir en gastos en salud que impacten en la economía del hogar.	En proceso de construcción
PROPÓSITO	Se ha asegurado contra accidentes escolares a todos los alumnos de educación pública del DF de los niveles preescolar a nivel medio superior.	Porcentaje de estudiantes asegurados que han solicitado la atención del programa y han sido atendidos..	100%
COMPONENTES	C1. La población objetivo conoce los beneficios del programa.	Porcentaje de padres o tutores de beneficiarios que conocen el programa.	Conocen el programa: 40.6% No conoce el programa: 59.4%
		Porcentaje de la población objetivo que conoce los beneficios que le brinda el programa.	Llamar al CAT: 17.3%; pedir el reembolso de un accidente escolar previo: 8.1%; el seguro cubre muerte accidental y gastos funerarios: 4.8%; el seguro cubre muerte en caso de asalto: 3.7%; cubre muerte colectiva: 3.7%; gastos médicos por accidente: 8.5%; indemnización por pérdida de miembros: 3.7%, y beca por muerte accidental del padre o tutor: 5.9%
	C2. Los estudiantes que sufren un accidente escolar reciben la atención médica del programa	Porcentaje de beneficiarios que recibieron oportunamente la atención médica solicitada.	100%
		Grado de satisfacción de la atención recibida por los beneficiarios en el hospital o centro de salud.	Padres de los beneficiarios Muy satisfecho: 83.8% Satisfecho: 10.0%
	C3. Las familias de los estudiantes asegurados que fallecen o sufren pérdidas orgánicas en un accidente escolar son indemnizadas.	Porcentaje de familias de los estudiantes asegurados que fallecen o sufren pérdidas orgánicas en un accidente escolar que son indemnizadas.	100% [45]

NIVEL	OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	RESULTADO
ACTIVIDADES	C1. A1. Difusión impresa del programa.	Porcentaje de lugares donde fue colocado el material publicitario del programa.	100%
	C1.A2. Página de internet del programa a disposición de la población.	Porcentaje de cumplimiento de los elementos de diseño que debe cubrir la página de internet.	71.4%
	C2.A1. Contratación del seguro.	Costo promedio por estudiante asegurado.	Para 2010: $38.02 por estudiante. Para 2011: $47.33 por estudiante.
	C2. A2. Seguimiento de la atención telefónica del programa.	Porcentaje de padres o tutores de beneficiarios satisfechos con la atención telefónica recibida cuando ocurrió el accidente escolar.	Muy satisfecho: 27.6% Satisfechos: 5.3%
	C2.A3. Seguimiento de la atención médica del programa.	Porcentaje de padres o tutores de beneficiarios satisfechos con la atención médica recibida cuando ocurrió el accidente escolar.	Muy satisfecho: 81.5% Satisfecho: 14.4%
	C3. A1. Seguimiento del pago de indemnizaciones por parte de la aseguradora.	Porcentaje de familias de los estudiantes asegurados que fallecen o sufren pérdidas orgánicas en un accidente escolar que son indemnizadas en un plazo adecuado.	100%

Fuente: Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada.

Ahora bien, al analizar la delegación donde les ocurrió el accidente, se obtiene que la mayor proporción (29.9%) sucedió en Iztapalapa, seguido por 9.7% que sucedió en Benito Juárez y el 8.5% en Coyoacán. En sentido opuesto, el menor número de accidentes ocurrió en las Delegaciones Azcapotzalco, Cuajimalpa y Milpa Alta con 1.5%, 0.4% y 0.3%, respectivamente.

Resultados e impacto del programa

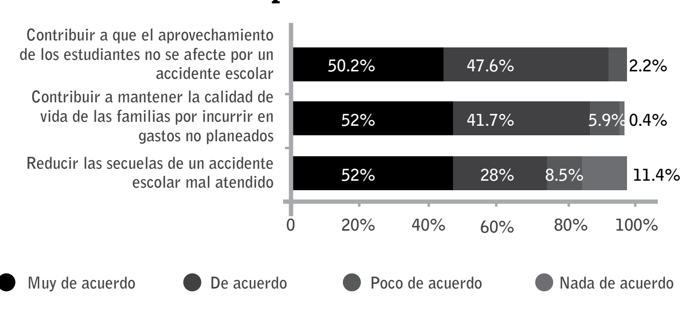
Un accidente escolar siempre provoca reacciones de histeria, estupor, llanto y descontrol tanto en padres como en el resto del alumnado. No obstante,

[45] De acuerdo a los datos proporcionados por la Coordinación de Aseguramiento contra Accidentes Escolares del Fideicomiso Educación Garantizada, en el ciclo escolar 2010-2011 se indemnizó con una beca por muerte accidental del padre o tutor a once beneficiarios del programa, así como a los padres de tres beneficiarios que fallecieron a raíz del accidente escolar. Cabe aclarar que, de acuerdo con dicha Coordinación, las indemnizaciones se llevaron a cabo en tiempo y forma.

¿qué impacto puede tener dicho accidente para el rendimiento escolar del estudiante accidentado?, ¿puede interrumpir su proceso escolar? A partir de los instrumentos aplicados a los padres o tutores de beneficiarios del programa, se logró recabar información con respecto a los resultados e impacto que ha tenido el programa en sus beneficiarios. Así, el 82.7% de los padres o tutores de los beneficiarios del Programa Va Segur@ manifestaron que, gracias a la atención médica oportuna y de calidad que recibió su hijo a raíz del accidente, no se vio afectado su rendimiento académico.

Por otro lado, en la Gráfica 10 se muestran los probables efectos que perciben los padres de los beneficiarios al hacer uso del seguro contra accidentes escolares. 97.8% (gente que manifestó estar "muy de acuerdo" y "de acuerdo") consideró que el programa contribuyó a prevenir disminuciones del aprovechamiento académico de los estudiantes ya que, al recibir una atención médica oportuna, éstos faltaron un menor número de días a la escuela. 93.7% estuvo "muy de acuerdo" y "de acuerdo" en que, mediante el servicio prestado, se contribuyó a que las familias de los estudiantes afectados no disminuyeran su calidad de vida como consecuencia de realizar gastos no planeados. 80.1% coincidió en estar "muy de acuerdo" y "de acuerdo" en que la atención médica que brinda el seguro logró reducir las secuelas de un accidente escolar mal atendido. Lo anterior quedó reafirmado en que los padres consideraron que el seguro escolar que brinda el programa evitó que sus hijos se ausenten demasiado de la escuela a causa de un accidente escolar (64.8%). Además, evita que la familia disminuya su calidad de vida por incurrir en gastos no planeados (80.4%), y, finalmente, consideraron que el seguro escolar contribuyó a que sus hijos no disminuyeran su rendimiento escolar a causa de un accidente escolar (84.5%).

Gráfica 10. Efectos Probables del Programa Va Segur@, de Acuerdo a la Percepción del Padre o Tutor



Fuente: Encuesta a Padres o Tutores de Beneficiarios del Programa Va Segur@, Ciclo Escolar 2011-2012. Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada (2012).

Conclusiones

Normativamente, el Distrito Federal ha establecido elementos que dan pie al monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social. Además, impulsó de la creación del EVALÚA DF, organismo independiente de la operación de la política en esta materia. Estos elementos han sido un factor clave para promover la implementación de dichas acciones, las cuales han permitido avanzar hacia la integración de un sistema de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas. Sin embargo, EVALÚA DF afronta el reto de consolidar la ejecución de estos ejercicios y del uso de la información que se genera para mejorar la política y los programas de desarrollo social.

Bibliografía

ALDUNATE, Eduardo. (2004). *"Metodología del Marco Lógico". ILPES-CEPAL Boletín del Instituto, 15.*

CEPAL. (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago: ONU, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf

------, (2005). *Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*. Santiago: ONU.

CONEVAL. (2007). TR1: *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia de Resultados*. México: CONEVAL.

------, (2011). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*. México: CONEVAL.

EBRARD CASAUBÓN, Marcelo, *et al*. (2009). "Hacia el Desarrollo y la Educación de Calidad en la Ciudad de México: Prepa Sí". 2° *Congreso Internacional de Educación Media Superior y Superior "Los jóvenes en la era del conocimiento"*. México: Gobierno del Distrito Federal.

------, (2009). *La Política de Desarrollo a Favor de la Educación. El Caso del Programa Prepa Sí de la Ciudad de México*. México: Gobierno del Distrito Federal-Universidad de Puebla.

Fideicomiso Educación Garantizada. (2008). *Evaluación de Diseño del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa Sí, Ciclo 2007-2008*. México: Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada

------, (2008). *Evaluación de Impacto y Satisfacción de los Beneficiarios del Programa Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa Sí, Ciclo 2007-2008*. México: Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. (2006). P*rograma General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012*. México: Gobierno del Distrito Federal.

HERRERA, M. E. (1999). "Fracaso escolar, códigos y disciplina: una aproximación etnográfica". *Última década, 10*.

ILPES-CEPAL. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: ILPES CEPAL.

------, (2004). *Boletín Informativo, 15*, Santiago: ILPES CEPAL.

------, (2003). "Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: Una herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina". *Boletín del Instituto, 13*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (2001). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes: INEGI.

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD Y EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD. (2006). *Encuesta Nacional de Juventud 2005*. México: Imjuve-Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.

ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU, http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm.

------, (1966). P*acto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: ONU, http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm.

ORTEGÓN, Édgar, *et al. (*2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: ILPES-CEPAL.

RENZULLI, J. S. (1986). "What makes giftedness? Re-examining a definition". En D. M. Jackson. *Conceptions of giftedness*. Nueva York: Cambridge University Press.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2009). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras Ciclo Escolar 2008-2009*. México: SEP-Dirección General de Planeación y Programación.

------, (2010). *Indicadores y Pronósticos del Sistema Nacional de Información Educativa de la SEP*. México: SEP-Dirección General del Planeación y Programación.

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL. (2008). *Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal del Gobierno del Distrito Federal 2007-2008*. México: Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del Distrito Federal.

TINTO, V. (1989). "Definir la deserción: una cuestión de perspectiva". *Revista de la Educación Superior*, 18(3).

VÉLEZ MADRID, Didier. (2001). *La Participación Ciudadana*. Medellín: Fundación Amor por Medellín, http://www.amorpormedellin.org/columna/participaci%C3%B3n_ciudadana.htm.

WOODS, E. G. (2002). "Reducing the Dropout Rate". *Laboratorio Educacional Regional*, School Improvement Research Series, http://www.nwrel.org/scpd/sirs/9/c017.html.

"Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal". (28 de diciembre de 2000). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal". (23 de mayo de 2000). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Ley de Educación del Distrito Federal". (08 de junio de 2000). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal". (25 de julio de 2000). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal". (1 de noviembre de 2006). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Niñ@s Talento". (24 de octubre de 2007). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Programa de Desarrollo Social 2007-2012 del Distrito Federal". (21 de diciembre de 2007). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal". (26 de diciembre del 2007). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

"Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, ciclo escolar 2008-2009 Prepa Sí". (7 de noviembre de 2008). *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*.

CAPÍTULO 5

DISEÑO INSTITUCIONAL-ORGANIZACIONAL

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS A NIVEL SUBNACIONAL EN CHILE: ¿EN BUSCA DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL?*

Ariel Ramírez Orrego

Diego Barría Traverso

El monitoreo y evaluación son dos cuestiones que, con fuerza, han aparecido en las últimas décadas en los debates sobre cómo mejorar el rendimiento de la administración pública. Diversas razones, algunas políticas y otras económico-sociales, han llevado a que los resultados que los organismos públicos entregan a la sociedad sean relevantes. Las respuestas a los problemas públicos ya no responden a proyectos globales, sino que se centran en respuestas específicas y tecnificadas: las políticas

* Esta ponencia forma parte del proyecto de investigación *La Dirección de Presupuestos, ¿un caso de autonomía burocrática? Chile, 1990-2010*, financiado por el programa I+D 2012 de la Universidad Central de Chile.

públicas.[1] Habría que agregar el creciente grado de focalización de la acción estatal con posterioridad a los ajustes económicos.[2] Por lo mismo, la calidad de las políticas, medidas en el grado de eficacia de la acción pública, se ha convertido en una cuestión de primer orden de relevancia para los gobiernos y las administraciones públicas.[3]

Por lo mismo, tanto en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como en países en vías de desarrollo, han ido apareciendo sistemas de monitoreo y evaluación. Ellos se han impulsado bajo la premisa de que ambas actividades permiten mejorar a la calidad del gasto y las políticas públicas,[4] gracias al uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, transformándolas en acciones de mejora concretas.[5]

El caso chileno, usualmente, es destacado como una experiencia exitosa de implantación de un sistema de monitoreo y evaluación, y se realza que fue desarrollado para satisfacer las necesidades administrativas del país antes que las exigencias de organismos internacionales.[6] A la vez, se subraya la importancia del Ministerio de Hacienda —en específico su Dirección de Presupuestos (DIPRES)—, por su altos niveles de capacidad, además del respeto y miedo que genera en el resto de la administración pública,[7] todo lo que ayuda a que el monitoreo y evaluación tengan altos niveles de logro.

....

[1] Eduardo Araya, Diego Barría y Óscar Drouillas. *Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década (1996-2004).* Santiago, Editorial Universitaria, 2009.
[2] Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2000.
[3] Luis F. Aguilar, *Políticas Públicas: Una Mirada al Pasado y Futuro de la Disciplina*, clase magistral desarrollada en el 10º Congreso Chileno de Ciencia Política, 17-19 de octubre, Santiago, Universidad Central de Chile, 2012.
[4] Keith Mackay, *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2007.
[5] Guillermo Cejudo, "Sobre el Uso de las Evaluaciones" en Guillermo Cejudo y Claudia Maldonado (eds.) *De las Recomendaciones a las Acciones: La Experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, México, Secretaría de la Función Pública-CLEAR-CIDE, 2012, pp. 11-28.
[6] A. Zaltsman, *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*, Washington, Banco Mundial, 2007; Mauricio Dussauge, "Chile's M&E System", en G. López-Acevedo, P. Krause y K. Mackay (eds.), Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems, Washington, D.C., Banco Mundial, 2012, pp. 183-195.
[7] Keith Mackay, *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006.

El objetivo de esta ponencia es ahondar en la experiencia chilena en la materia, enfocando la atención en los instrumentos existentes en lo que se refiere, específicamente, a la evaluación. El texto forma parte de un proyecto de investigación en curso, el cual analiza la institucionalidad existente en Chile en materia de evaluación de programas y el rol que distintos actores juegan en esta materia, especialmente DIPRES. El aporte de esta comunicación está en que se supera la visión típica que se centra únicamente en las evaluaciones que se hacen por parte de la Dirección de Presupuestos. Aquí, al contrario, se agrega el Sistema Nacional de Inversiones, quizás la primera experiencia sistémica y de largo alcance en cobertura en materia de evaluación. En específico, además de describir las diversas experiencias en evaluación, se hace un breve análisis respecto a los niveles territoriales en los cuales estos instrumentos se aplican.

La estructura de la ponencia es la siguiente. En la primera sección, se presenta un breve relato respecto a cómo el monitoreo y la evaluación se insertaron en la agenda de modernización de la gestión pública chilena, y se identifican los principales actores en materia de evaluación. Luego, se describen las cuatro líneas de evaluación que, desde mediados de la década de 1990, desarrolló DIPRES. Con posterioridad, se describe el Sistema Nacional de Inversiones, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y se compara la cobertura geográfica entre las iniciativas de DIPRES y el sistema. La ponencia finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones.

El monitoreo y evaluación dentro de la agenda de modernización de la gestión pública

Desde la década de 1990, y en un contexto de transición a la democracia, Chile ha desarrollado un proceso de modernización de la gestión pública en diversos ámbitos. Han existido iniciativas que, desde el nivel central, han buscado entregar patrones de mejoramiento a la gestión de la administración pública en su conjunto a través de documentos orientadores e instancias desarrolladas por los distintos gobiernos.[8] De igual forma, se ha apuntado a la incorporación de las tecnologías de la información para mejorar la prestación de servicios,[9]

[8] Véase Ramírez-Alujas, 2004; Armijo, 2002; y Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011.
[9] Eduardo Araya y Diego Barría. "Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006", *Buen Gobierno*, núm. 5, 2008, pp. 80-101.

y además se han desarrollado reformas institucionales para mejorar la calidad de la descentralización que, desde la década de 1980, se ha llevado adelante.[10]

Un ámbito en el que las iniciativas de modernización han tenido una especial fuerza es el Monitoreo y Evaluación (M&E). Entre 1993 y 1997 fueron apareciendo, de forma paulatina y desagregada, un conjunto de iniciativas. En 1993 se instauró el llamado Plan Piloto, que comenzó a operar un año después y marcó la incorporación de indicadores de gestión a nivel de los servicios públicos. En un inicio, se incorporaron cinco instituciones, pero, paulatinamente, fue creciendo el número, y en 1997 sesenta y siete servicios ya contaban con indicadores. El Plan Piloto surgió como una idea del Ministerio de Hacienda, pero con posterioridad fue compartida por el Congreso Nacional, en el contexto de la discusión presupuestaria. De hecho, los acuerdos entre DIPRES y el Congreso Nacional, como se muestra más adelante, son el punto de partida de las iniciativas en materia de evaluación de programas. En esa línea, en 1997 se acordó comenzar con la evaluación de programas implementados por servicios públicos del nivel central de la administración pública. A la vez, el Protocolo de Acuerdo entre DIPRES y el Congreso Nacional estableció la creación de los Balances de Gestión Integral, un documento que los servicios públicos deben presentar cada año para informar cuestiones críticas sobre la marcha de su gestión. Un año después, tras un acuerdo entre el gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), se creó un nuevo instrumento, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el cual —en un inicio— se constituyó en un mecanismo de mejora salarial asociada al cumplimiento de metas en diversos ámbitos, las cuales son medibles a través de un conjunto de indicadores.[11]

En una primera etapa, que va desde 1998 a 2000, los PMG fueron instrumentos operados a nivel de los servicios públicos, pero con posterioridad pasaron a convertirse en una herramienta para establecer

[10] E. Montecinos, "Los Incentivos de la Descentralización en la Gestión Municipal Chilena: Gestión Política sin Planificación Democrática. Estado", *Gobierno, Gestión Pública* 12, 2008, pp. 61-84.
[11] Alberto Arenas y Heidi Berner, *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, Santiago, Dirección de Presupuestos, 2010, pp. 13-14.

patrones estándar de rendimiento y comparar la gestión entre servicios.[12] Ello se dio en el contexto en el que la evaluación también recibió un impulso importante. Desde 2001, la DIPRES avanzó en la conformación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, el cual agrupó a los PMG, además de las diferentes líneas de evaluación que, entre 2001 y 2002, fueron surgiendo tras acuerdos entre la Dirección de Presupuestos y el Congreso Nacional.

Cuadro 1: Instrumentos de M&E en Chile

INSTRUMENTOS DE MONITOREO	
Definiciones estratégicas	2000
Indicadores de desempeño	1994; rediseñado en 2000
Balance de Gestión Integral	1997; rediseñado en 2000
Programas de Mejoramiento de la Gestión	1998; rediseñado en 2000
INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN	
Evaluación de Programas Gubernamentales	1997; rediseñado en 2000
Evaluación de Impacto	2001
Evaluación Comprehensiva del Gasto	2002
Evaluación de Programas Nuevos	2009, rediseñado en 2011

Fuente: Basado en Dussauge (2012a: 185)

La totalidad de las iniciativas identificadas en el cuadro se encuentran bajo el alero de la DIPRES, institución pública creada en 1927 como la Oficina de Presupuestos. En las leyes orgánicas de 1927 y

[12] Mauricio Dussauge, "Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa. Historia (y Moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó a México", *Revista de Gestión Pública* I (2): en prensa.

1960, la DIPRES fue siendo concebida como un ente técnico encargado de formular prioritariamente el presupuesto del sector público. El decreto ley 1263, dictado en 1975 y que rige la administración financiera del Estado, amplió esa función, introduciendo la responsabilidad de velar por la correcta ejecución presupuestaria, lo que en las décadas de 1990 y 2000, permitió que la Dirección de Presupuestos tuviera a su cargo los instrumentos de M&E analizados en esta ponencia. Existe un consenso en las opiniones de expertos respecto a que DIPRES ha jugado un rol preponderante en el proceso de modernización de la gestión pública pues, a comienzo de la década de 1990, un grupo de directivos y funcionarios de esta agencia pública, liderados por Mario Marcel, entonces su Director, pujó por una agenda propia en la materia.[13] En específico, pareciera ser que la combinación de las funciones entregadas por el marco normativo con la existencia de un grupo de funcionarios con una idea clara sobre cómo avanzar para la mejora administrativa, permitieron que la institución goce —hasta hoy— de un lugar dominante dentro del conjunto de servicios públicos.

En lo relativo a la evaluación, Chile también cuenta con otro instrumento, el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Éste, como se muestra más adelante, surgió en la década de 1970 como un mecanismo para hacer evaluaciones *ex ante* en materia de inversión pública. El sistema ha sufrido una serie de innovaciones en las décadas de 1980 y 1990, las que han tendido a integrar la información. El sistema está a cargo, principalmente, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que nació a mediados de la década de 1960 como la Oficina de Planificación (ODEPLAN), la que fue modificada en 1991 para transformarse en el Ministerio de Planificación y Cooperación, hasta que en 2011 se promulga la ley que le da la actual configuración. En un inicio, se concibió a esta institución como un núcleo de pensamiento, pero desde mediados de la década de 1970, en el contexto de la dictadura de Augusto Pinochet, mutó a un espacio desde el cual un grupo de profesionales llevaron adelante reformas de corte neoliberal.[14] En ese contexto, la institución pasó a ser concebida como un centro especializado en gestión de las medidas relacionadas con la descentralización que intentó impulsar la dictadura, además de ser un ente encargado de desarrollar, definir y propagar metodologías de evaluación, funciones que se han mantenido en los años siguientes. En 1991, ODEPLAN

[13] E. Rivera, *Nueva Economía, Gobierno Electrónico y Reforma del Estado*, Santiago, Universitaria, 2003, p. 132, nota 89.
[14] Véase C. Huneeus, *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2000.

pasó a ser el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y se le entregó, entre otras, la responsabilidad de estudiar e impulsar políticas sociales. En la década del 2000, ello se profundizó con el surgimiento de sistemas y redes de políticas. En 2011, la institución pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de las funciones asociadas al desarrollo de metodologías de evaluación y fomento de la inversión a nivel regional y local, la institución, desde 1974, ha estado a cargo del Sistema Nacional de Inversiones, instrumento que busca evaluar ex ante las inversiones públicas para asegurar su eficiencia.[15] Adicionalmente, este sistema pretende realizar evaluaciones ex post, tanto de término como de impacto, de los diferentes tipos de iniciativas de inversión pública.

Tras casi quince años de uso de instrumentos de M&E en Chile, en la actualidad existe una discusión en relación a los próximos desafíos que debieran abordarse. Por una parte, se aprecia un cambio de prioridades por parte del actual gobierno en materia de PMG. Este instrumento ha sido modificado y ha perdido preponderancia como forma de mejorar la gestión.[16] Incluso, en algunos ámbitos, como el del gobierno electrónico, la evaluación de las autoridades ha sido negativa y se ha comenzado a retirar el PMG en la materia. En el campo de la evaluación, se ha discutido sobre la posibilidad de crear una agencia independiente, encargada de llevar adelante la función de evaluar políticas públicas en las diferentes etapas de su proceso.[17] Otro de los temas que se ha discutido es el ritmo de avance de la evaluación en la administración pública chilena. Aunque, como se ha visto, existen cuatro líneas implementadas por la DIPRES, se han levantado voces críticas respecto a que el ritmo sigue siendo lento. Durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se planteó como meta que 50% del presupuesto público fuera sujeto a evaluación, pero ello no fue alcanzado.[18]

[15] E. Soms, *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una Escuela para el Cambio Social*, Santiago, Ministerio de Planificación, 2010.

[16] Mauricio Dussauge, "Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa. Historia (y Moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó a México", *op. cit*.

[17] A. Ferreiro y F. Silva, "Evaluación de Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente", en *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009, pp. 693-729; M. Olavarría y V. Figueroa, Una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas para Chile: Lecciones de la Historia y la Experiencia Internacional, Santiago, Editorial Universitaria, 2010.

[18] Arenas y Berner, *op. cit.* p. 46.

Respecto al Sistema Nacional de Inversiones, hoy en día la discusión gira sobre cómo mejorar su eficiencia, entre otras cosas, evitando que existan inversiones que no pasen por su análisis,[19] y otras situaciones complejas para la calidad de la evaluación, como las que ocurren en la actualidad por el hecho que existen instituciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, que ejecutan proyectos evaluados por el mismo ministerio.[20]

Las evaluaciones llevadas adelante por la DIPRES

Desde 1997, en Chile se han desarrollado cuatro líneas de evaluación *ex ante,* intermedia y *ex post* de programas públicos. Si bien el Congreso Nacional jugó un rol preponderante en su creación, y existen ciertas instancias de coordinación interministerial, la responsabilidad de la evaluación radica exclusivamente en DIPRES. A continuación se describen las distintas líneas de evaluación existentes.

Evaluación de Programas Gubernamentales

La Evaluación de Programas Gubernamentales es una línea de evaluación que abarca la totalidad de programas llevados adelante en el sector público, sean estos sociales, de fomento productivo, y de desarrollo institucional, sin hacer distinción entre servicios centralizados o descentralizados. Como ya se mencionó, surgió el año 1997, tras la firma del Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional, que acompañó a la Ley de Presupuestos. Desde un inicio, estas evaluaciones fueron concebidas como un instrumento que debía ser independiente y confiable técnicamente, por lo que se pensó que no podía ser realizado desde el interior de la administración pública chilena, aunque DIPRES quedó con la responsabilidad de establecer los parámetros técnicos. En 2003, el programa pasó a ser de carácter obligatorio, tras una reforma al Decreto Ley 1,263.[21]

Esta línea de evaluaciones está a cargo de un Comité Interministerial, conformado por representantes del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Social, y el Ministerio de Hacienda, el que actúa a través de DIPRES. Esta instancia tiene la

[19] Soms, *op. cit.*

[20] E. Contreras y J. Pacheco, "Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Estado", en *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009, pp. 647-691.

[21] Arenas y Berner, *op. cit.* p. 26.

responsabilidad de asegurar que las evaluaciones estén en línea con las políticas gubernamentales, que los resultados que generan sean conocidos, proveer de asistencia técnica para el desarrollo del proceso, además de influir en la selección de evaluadores. Los programas evaluados son seleccionados por la Dirección con acuerdo del Congreso Nacional. La evaluación es realizada, durante seis meses, por un panel de entre tres y cinco profesionales externos al sector público, quienes son seleccionados mediante convocatoria pública, y acompañados por un funcionario de la DIRES quien actúa como contraparte técnica del equipo evaluador y enlace con el servicio público del que depende el programa evaluado.

La evaluación apunta a cuatro áreas: la justificación del programa, lo que incluye el diagnóstico que dio origen a la existencia del programa; su diseño, lo que considera los objetivos, componentes y actividades desarrolladas por el programa; y la organización y gestión, lo que incluye aspectos institucionales, procesos, mecanismos de coordinación e instrumentos utilizados para desarrollar las actividades y cumplir los objetivos. Se aplica un análisis que busca medir los grados de eficiencia y eficacia del programa, el que se realiza siguiendo la Metodología del Marco Lógico, la cual fue elegida, principalmente, por el grado de consenso que ha generado gracias al impulso que ha recibido por parte de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo.[22]

El proceso finaliza con la emisión de un informe, el cual es entregado al Congreso Nacional y a la institución que administra el programa, y que es subido al sitio web de DIPRES, para el conocimiento por parte del público. De igual forma, tras la entrega del informe, se inicia una etapa de seguimiento, en la cual se busca que las recomendaciones realizadas por los expertos sean incorporadas en los programas.

Evaluación de Impacto de Programas

Tras un par de años de existencia de la Evaluación de Programas Gubernamentales, los resultados mostraron que, aunque se estaban creando informes sobre las características de ciertos programas y sus productos asociados, poco se sabía sobre los efectos que tenían estas iniciativas públicas sobre los beneficiarios. En consecuencia, en 2001, nuevamente a través de un Protocolo de Acuerdo asociado a la Ley de Presupuesto, se instauró la Evaluación de Impacto de Programas, con el fin de conocer efectos a nivel intermedio y final.

[22] M. Guzmán, *Aplicación de Instrumento de Evaluación del Desempeño: La Experiencia Chilena*, Santiago, Dirección de Presupuestos, 2005, p. 39.

Se definió que las evaluaciones serían realizadas por entes externos, consultoras y/o universidades seleccionadas mediante licitación pública, las que deberían realizar análisis para determinar, a través de estudios de dieciocho meses, los resultados observados de los programas, separándolos de aquéllos que fueran producto de otras causas. Para esto, se impulsó el uso de metodologías cuasi-experimentales, haciendo distinciones entre la situación de los beneficiarios antes y después del programa, así como contar con un grupo de control, con características similares a los beneficiarios, pero que no fueron incorporados al programa analizado.[23]

Existen dos módulos que se pueden utilizar para este tipo de evaluaciones: el de evaluación en profundidad y el de impacto. En el primero, el análisis se centra en los resultados del programa en términos de productos, resultados intermedios y finales; además, se presta atención a cuestiones de gestión, como el análisis de eficiencia y eficacia, que apunta a los costos financieros y no financieros; y se hacen evaluaciones globales del desempeño. El módulo de impacto, en tanto, realiza también un análisis sobre los impactos, pero a diferencia del anterior, no se centra en los aspectos institucionales asociados al programa.[24] En este sentido, estas evaluaciones cumplen con los criterios técnicos de lo que la literatura especializada considera evaluaciones de impacto, las que pretenden medir los efectos de las intervenciones programáticas en la respectiva población objetivo.

Evaluación Comprehensiva del Gasto

Un año después de la introducción de la línea anterior, se estableció la Evaluación Comprehensiva del Gasto, igualmente tras la solicitud del Congreso Nacional. A partir de la experiencia del Reino Unido en la materia, se desarrolló una metodología para analizar a las instituciones públicas en su conjunto. En esta modalidad se mantuvieron algunas cuestiones presentes en las líneas antes establecidas, como el entregar su realización a entes externos, universidades o consultoras. Se definió que la duración debía ser de doce meses. En 2002 se dio inicio a las evaluaciones, considerando a algunos servicios dependientes del Ministerio de Agricultura.

Para realizar las evaluaciones, se desarrolló una matriz de análisis que considera desde las prioridades gubernamentales, hasta cuestiones organizativas internas, pasando por la consistencia entre los objetivos del

[23] Arenas y Berner, *op. cit.* pp. 30-32.
[24] Guzmán, *op. cit.*, pp. 39-40.

sector con los del servicio público analizado. En específico, se identificaron tres áreas de análisis. La primera corresponde al diseño institucional. En ella se verifica la consistencia entre las prioridades gubernamentales con los objetivos y productos estratégicos de la institución, además de su relación con los beneficiados. A la vez, se presta atención a la estructura organizacional, junto con la forma que se lleva adelante la división funcional del trabajo. La segunda corresponde a la gestión institucional que considera las capacidades de la institución, en los ámbitos profesional, tecnológico, y organizacional; los procedimientos de gestión, entre los que se cuentan la asignación de responsabilidades y la coordinación, formas de asignar recursos, instrumentos de monitoreo y evaluación, y los criterios que se utilizan para focalizar y seleccionar beneficiarios. La última área de análisis es la de resultados y uso de recursos. Aquí, se aprecia una conexión entre las funciones de monitoreo y evaluación, pues se utiliza la información derivada de los indicadores que forman parte de los PMG para analizar los resultados en términos de productos y subproductos estratégicos, vinculándolos además con datos que permiten hacer un análisis costo-efectividad.[25]

Evaluación de Programas Nuevos

Durante 2008, en el contexto de la discusión presupuestaria para el período 2009, apareció la idea de incentivar la evaluación desde el inicio de los programas públicos, estableciendo líneas de base sobre las cuales hacer análisis respecto a los impactos. Un año después, la iniciativa se materializó en una nueva línea: la Evaluación de Programas Nuevos.

En el diseño de esta nueva línea se incorporaron una serie de aspectos novedosos. El primero de ellos consiste en definir la evaluación desde el momento en que un nuevo programa público es planificado. De igual forma, se avanzó en la construcción de grupos de control, como parte del diseño de la evaluación. Ello implica una mejora en términos metodológicos, pues abre la posibilidad de fundar el proceso evaluativo en metodología experimental y no cuasi experimental, como se había venido haciendo en la Evaluación de Impacto de Programas. Además, se identificaron aspectos clave para la evaluación, entre los que se consideraron: la identificación de variables dependientes e independientes; la caracterización de potenciales beneficiarios y los criterios de elegibilidad; la definición de una población potencial, otra objetivo y un diseño para seleccionar un grupo de control; la identificación de un horizonte de evaluación; y el diseño de sistemas de recolección de información y el levantamiento de una línea de base.

25 *Ibid.*, p. 42.

Las mejoras también incluyeron la creación de un panel asesor, el cual se conformó en septiembre de 2008, e incluyó a académicos del University College de Londres, la Universidad de Pennsylvania, la Universidad de California en Berkeley, y de la Universidad de Chile. A la vez, se aseguró el apoyo del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, institución con experiencia acreditada en la materia.[26]

La reforma previsional, impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet en 2007, fue el primer programa que se evaluó en estas condiciones, y se estableció que, además, se seleccionaría otro programa, que permitiera realizar evaluaciones experimentales.

La experiencia de evaluación en Chile

Después de quince años haciéndose evaluación de programas en Chile, en la actualidad existe una discusión en relación a los próximos desafíos que debieran abordarse. En particular, se ha discutido sobre la posibilidad de crear una agencia independiente, encargada de llevar adelante la función de evaluar en forma integral las políticas públicas.[27]

Otro de los temas que se ha discutido es el ritmo de avance de la evaluación en la administración pública chilena. Aunque, como se ha visto, existen cuatro líneas, se han levantado voces críticas respecto a que las evaluaciones abarcan un pequeño ámbito de la acción de la administración pública. Desde su inicio en el año 1997 hasta la fecha se han realizado un total de 541 evaluaciones. De éstas, 530 corresponden a evaluaciones de programas, tales como las evaluaciones de programas gubernamentales con 284 (63% del total); evaluaciones de impacto, con 105 (23%), y evaluación de nuevos programas con 14 (3%), mientras que 48 (14% del total) corresponden a evaluaciones comprehensivas del gasto de instituciones públicas. En términos de datos de cobertura presupuestaria, entre 2000 y 2005, 12% del presupuesto fue objeto de evaluación de diverso tipo, mientras que entre 2006 y 2010, la cifra creció hasta 34%.[28] Para los años 2011 y 2012 el programa de evaluaciones contempló un número menor que el promedio de los últimos años, disminuyendo a 30 evaluaciones para cada periodo.

[26] Arenas y Berner, *op. cit.* p. 48.
[27] Ferreiro y Silva, *op. cit.*; Olavarría y Figueroa, op. cit.
[28] Arenas y Berner, *op. cit.* p. 7.

Cuadro 2: Número de Programas e Instituciones Evaluadas, 1997-2012

	1997-1999	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Evaluación de Programas Gubernamentales	80	94	13	14	16	20	18	10	19	284 (63%)
Evaluación Comprehensivas del Gasto		19	2	4	7	5	2(3)	(6)	0	48 (11%)
Evaluaciones de Impacto		30	7	14	12	8	12 (2)	(9)	(11)	105 (23%)
Evaluación de Programas Nuevos						4(1)	4	(5)	0	14 (3%)
Total	80	143	22	32	35	38	41	30	30	451 (100%)

() Evaluaciones en proceso
Fuente: DIPRES (2012: 94)

Los resultados de las de las líneas "Evaluación de Programas Gubernamentales", "Evaluación de Impacto de Programas", y "Evaluación Comprehensiva del Gasto", entre 2000 y 2009, son los siguientes: de 209 programas, en 24% se recomendaron ajustes menores; en 37% se sugirieron modificaciones de diseño y/o procesos; para 7% de los programas se estableció que debían ser reubicados institucionalmente; por último, en 7% la evaluación determinó la necesidad de finalizarlos o remplazarlos íntegramente.[29]

[29] *Ibid*., p. 69.

El Sistema Nacional de Inversiones

El gasto público, tradicionalmente, ha mostrado ser inercial e incremental. De esta forma, el control sobre la efectividad del gasto es difícil de realizar. Por lo mismo, se han incorporado instrumentos para enfrentar este problema, entre los que se encuentra la asignación de recursos con posterioridad a procesos tipo concursal, en los cuales la entrega de recursos ocurre tras procesos técnicos. Chile ha avanzado en esa línea en las últimas décadas. Una de las principales modalidades de asignación de recursos tras procesos de selección de iniciativas es el Sistema Nacional de Inversiones, creado en 1974, bajo el alero de la Oficina de Planificación (ODEPLAN). En un principio, fue concebido para asignar eficientemente los recursos de inversión pública, además de desarrollar capacidades evaluativas en la administración pública. Ello se materializó un año después en un primer presupuesto de inversiones, desarrollado en conjunto entre ODEPLAN y DIPRES. La obligatoriedad de evaluar previamente las iniciativas quedó, además, definida en el Decreto Ley 1263, y con posterioridad se agregaron artículos de diferentes normativas que fueron incorporando a más actores dentro del sistema.[30] En la década de 1980, el sistema tomó su actual fisonomía.[31] En la actualidad, el fin del sistema es lograr una asignación eficiente de los recursos fiscales usados en iniciativas de inversión. Gracias a este sistema, gran parte de la inversión pública pasa previamente por procesos de análisis basados en metodologías de evaluación social, tales como el análisis costo-beneficio y el análisis costo-eficiencia.

El sistema se divide en cuatro subsistemas: el de Análisis Técnico Económico, responsable de la evaluación *ex ante* de las iniciativas del inversión, el de Formulación Presupuestaria, el de Ejecución Presupuestaria, y el de Evaluación *ex post*. La DIPRES actúa como el encargado de los subsistemas asociados a la función presupuestaria, tales como la formulación y ejecución, mientras que los subsistemas de análisis técnico económico y de evaluación, que son los que apuntan a la evaluación, están en manos del Ministerio de Desarrollo Social.

El funcionamiento del sistema ocurre de la siguiente forma. Anualmente, la DIPRES establece marcos presupuestarios a través de los cuales se realizará la inversión pública. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social es el ente encargado de establecer los criterios técnicos que deben tener las iniciativas de inversión y, además, fija

[30] Contreras y Pacheco, *op. cit.*, pp. 666-667.
[31] Soms, op. cit., pp. 70-71.

las metodologías de evaluación de éstas y las realiza a través del Departamento de Inversiones y de la respectiva Secretaría Ministerial de Planificación y Coordinación (SERPLAC), representación ministerial al nivel regional (subnacional) de gobierno. Por ejemplo, en el Subsistema de Análisis Técnico Económico se encuentra el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), las normas NIP que regulan la forma de presentar proyectos, además del Banco Integrado de Proyectos (BIP), base de datos con la información de las iniciativas que entran al sistema. A estas instituciones se deben agregar otras, en el nivel central, regional y local, que son las encargadas de identificar prioridades en términos de intervención pública y formular las iniciativas de inversión para que sean analizados dentro del sistema.

Los proyectos son analizados dentro del Subsistema de Análisis Técnico y Económico, dicho sistema realiza una evaluación *ex ante* en tres tipos de iniciativas de inversión (IDI), a saber: estudios básicos, programas y proyectos. Los estudios básicos se refieren a los gastos que se destinan para el levantamiento de información relevante para la posterior generación de ideas de inversión, especialmente en los ámbitos de recursos humanos, físicos, o biológicos. Por programas se entienden los gastos de inversión que apuntan a recuperar, mantener, o incrementar capacidades en términos de generación de beneficios, por parte de recursos físicos o humanos, y que no tienen relación directa con la función permanente de los servicios públicos que formulan un programa sino que están relacionadas a éstas. Los proyectos son iniciativas que realizan construcción de obras físicas y contemplan gastos relativos con estudios de preinversión, que analizan la prefactibilidad, factibilidad y diseño, para así decidir sobre la ejecución de los proyectos. De igual forma, considera la inversión de obras nuevas o continuación de otras en proceso.

El análisis se realiza a través de dos metodologías tipo: el enfoque costo-beneficio y el costo-eficiencia. En el primero, se mide que los beneficios superen el costo de producirlos, mientras en el segundo, se usa el criterio de un costo mínimo para un estándar dado. Las iniciativas de inversión pueden ser evaluadas positivamente y recomendadas para la asignación de recursos, bajo la sigla RS (recomendado sin observaciones), se les puede rechazar porque falta información (FI), por otras razones, o por incumplir con las normas del proceso (OT).[32]

[32] R. Costa, "Desafíos del Sistema Nacional de Inversión Pública", presentación realizada en el *1º Encuentro Nacional de Inversión Pública*, 21 de diciembre, Santiago, Gobierno de Chile, 2010.

Aquellas iniciativas que son evaluadas favorablemente por el Subsistema de Análisis Técnico y Económico tienen acceso a financiamiento a través de dos fuentes. La primera, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado bajo el marco de la Ley de Gobierno y Administración Regional, de 1993, y que apunta a la inversión social y económica de las regiones. En su definición participa la Subsecretaría de Desarrollo Regional, perteneciente al Ministerio del Interior, la cual prepara los marcos presupuestarios globales tentativos de cada región que son incorporados por la DIPRES en el proyecto de ley de presupuesto público que anualmente es propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo. En este caso, son los intendentes de las regiones, representantes del Presidente de la República en el nivel subnacional, los encargados de seleccionar proyectos susceptibles de ser financiados, y el Consejo Regional (CORE) del Gobierno Regional los aprueba y prioriza.[33]

La segunda fuente de recursos es la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), creada por la misma ley y administrada por los diferentes ministerios, que apunta a iniciativas de carácter sectorial y que son ejecutadas a nivel territorial en las diferentes Regiones en las que se divide el país. Aquí, las iniciativas evaluadas favorablemente son priorizadas por el respectivo ministerio que le asigna los recursos necesarios. Asimismo, existen fondos municipales y de empresas estatales que pueden financiar iniciativas aprobadas técnicamente dentro del sistema.

Cabe destacar que mientras la evaluación de las iniciativas de inversión que realiza el sistema es de carácter técnico, la asignación de recursos a aquellas iniciativas recomendadas positivamente es de carácter político por cuanto son autoridades públicas electas, tales como los consejeros regionales, o designadas políticamente, como los intendentes y ministros, quienes toman la decisión de qué proyectos financiar.

Los proyectos que finalmente son financiados —dentro del marco del Sistema Nacional de Inversiones—, son puestos a una evaluación en el marco del Subsistema de Evaluación *Ex Post*. El Ministerio de Desarrollo Social reconoce evaluaciones de corto y mediano plazo, además de las que apuntan al impacto. El foco de atención está puesto, principalmente, en determinar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos entregados por DIPRES, a la vez que se hace una evaluación en términos de cumplimiento de objetivos planteados en los proyectos, tiempos y costos.

[33] Montecinos, *op. cit.*, pp. 69-70.

Finalmente, es necesario aclarar que no toda la inversión pasa por el Sistema Nacional de Inversiones. En los últimos años han surgido algunas excepciones para los proyectos, además de desregularse algunos procesos, lo que ha abierto la posibilidad de evitar el sistema.[34] Una modalidad existente es la llamada Prioridad Presidencial que permite que ciertos proyectos sean excluidos de la evaluación previa y sean ejecutados de forma directa, por ser una prioridad de gobierno del Presidente de la República, quien debe informar de esto al Ministerio de Desarrollo Social. De igual forma, los proyectos menores a 5,000 Unidad Tributaria Mensual (UTM) han quedado exentos de evaluación.

Actores y participación subnacional en el sistema

En las líneas de evaluación de DIPRES, los actores son, aparte de la Dirección, los servicios públicos que son sujetos a examen, además de los paneles de expertos (Evaluación de Programas Gubernamentales y Evaluación de Programas Nuevos), así como las empresas consultoras (Evaluación Comprehensiva del Gasto y Evaluación de Impacto). El centralismo, como principio rector de un Estado unitario como el chileno, hace que no exista evaluación al nivel subnacional. A ello se suma que desde DIPRES constantemente se han puesto en duda las capacidades técnicas de los gobiernos regionales, lo que ha llevado que no exista confianza para aumentar sus capacidades.[35]

Cuadro 3: Características de las evaluaciones existentes en Chile

	TIPO DE EVALUACIÓN	ÁMBITO GEOGRÁFICO DE APLICACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN
Evaluación de Programas Gubernamentales	Intermedia	Nacional	DIPRES, comité interministerial servicios públicos, panel de expertos *ad-hoc* a cada evaluación
Evaluación de Impacto	*Ex post*	Nacional	DIPRES, servicios públicos, empresas consultoras o universidades

[34] Soms, *op. cit.*, p. 110.

[35] M. Ramírez, *El Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el Proceso de Descentralización del Estado*, disponible en http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/ROL%20DE%20LA%20DIPRES%20EN%20EL%20PROCESO%20DESCENTRALIZADOR.pdf (consultado el 1-10-2012).

	TIPO DE EVALUACIÓN	ÁMBITO GEOGRÁFICO DE APLICACIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN
Evaluación Comprehensiva del Gasto	Intermedia	Nacional	DIPRES, servicios públicos, empresas consultoras o universidades
Evaluación de Programas Nuevos	*Ex ante*	Nacional	DIPRES, servicios públicos, panel de expertos permanente
Evaluación Técnico Económica de Iniciativas de Inversión Pública	*Ex ante*	Nacional-Regional-Local	Ministerio de Desarrollo Social nacional y regional (SERPLAC), ministerios, gobiernos regionales, municipios
Evaluación *Ex-post* de Iniciativas de Inversión Pública	*Ex post*	Nacional-Regional-Local	Corto plazo: Ministerio de Desarrollo Social nacional y regional (SERPLAC), ministerios, gobiernos regionales, municipios Mediano plazo: Ministerio de Desarrollo Social, empresas consultoras Impacto: Ministerio de Desarrollo Social, empresas consultoras

Fuente: Elaboración propia

Algo muy distinto ocurre en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Aunque el Subsistema de Evaluaciones *Ex Post* está concentrado en el Ministerio de Desarrollo Social, sus unidades regionales desconcentradas, y las empresas consultoras que colaboran en la evaluación *ex post*, en el Subsistema de Análisis Técnico y Económico, hay una activa participación de los dos niveles subnacionales existentes en Chile. Ello es parte de un esfuerzo del sistema por desconcentrar el análisis de proyectos. Así, la presentación de proyectos sucede en todos los niveles administrativos, incluso en los municipios, que son autónomos del nivel central. Como se mencionó antes, DIPRES fija los marcos presupuestarios, el Ministerio de Desarrollo Social los criterios técnicos, pero la priorización de necesidades y su materialización en iniciativas radica en los ministerios y servicios públicos. A nivel central, en los intendentes, gobernadores y consejo regional; a nivel regional, y en los municipios y la comunidad, a nivel local.[36] La participación de las unidades regionales y municipales es activa a tal punto que, a comienzos de la década del 2000, 95% de los proyectos de inversión eran

[36] Contreras y Pacheco, *op. cit.*

informados por instancias subnacionales.[37] Así, el Sistema Nacional de Inversiones cumple el objetivo, definido en 1974, de constituirse en un motor para el desarrollo de capacidades de evaluación en el conjunto de la administración pública chilena, aunque ello pareciera ser más una consecuencia no pensada que un plan maestro.

El sistema, además, se constituye en un incentivo para la ampliación de la evaluación en los distintos niveles de la administración pública, dado que los proyectos adjudicados deben ser evaluados respecto a los impactos que generan. Así, el Ministerio de Desarrollo Social va un paso más adelante, en términos de cobertura geográfica, que la DIPRES, aunque se deben matizar los impactos que ello tiene, sobre todo porque la inversión en Chile se acerca a 1% del presupuesto.[38]

Conclusiones y recomendaciones

Durante la década de 1990, se inició un proceso de modernización de la gestión pública en Chile. Ella fue concebida como un esfuerzo por mejorar la calidad de la gestión, incorporando tendencias en boga en la época, principalmente ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública. En ese contexto, el monitoreo y evaluación fue ganando terreno como un instrumento para lograr mejoras en la gestión de los servicios administrativos del Estado.

En materia de monitoreo, o control de gestión —según el término utilizado en Chile—, desde 1993 fueron incorporándose instrumentos, principalmente los PMG. En evaluación, en tanto, el esfuerzo comenzó en 1997, con el establecimiento de la Evaluación de Programas Gubernamentales. A ello se agrega la existencia del Sistema Nacional de Inversiones, cuya forma actual data de la década de 1980, que realiza una evaluación previa de una serie de proyectos de inversión.

La comparación de ambos sistemas de evaluación permite identificar una serie de diferencias entre ellos. En primer lugar, las líneas de evaluación de programas fueron concebidas de forma separada y aparecieron de forma incremental, a tal punto que existieron iniciativas de control de gestión y de evaluación antes que el Sistema de Evaluación y Control de Gestión. En cambio, el Sistema Nacional de Inversiones fue concebido, desde un inicio, de forma sistémica.

[37] Soms, *op. cit.*, p. 109.
[38] Costa, *op. cit.*

Un segundo aspecto que los diferencia es el de los roles institucionales. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión se encuentra radicado en la DIPRES. Aunque existe un comité interministerial para el caso de la Evaluación de Programas Gubernamentales y el Congreso Nacional ha participado en el impulso de la evaluación, la Dirección de Presupuestos es quien establece las metodologías y lleva adelante el proceso. En el caso del Sistema Nacional de Inversiones, la DIPRES establece los marcos presupuestarios y el Ministerio de Desarrollo Social fija las metodologías y evalúa las iniciativas.

Como ya se mencionó, la evaluación que realiza la DIPRES se concentra en el nivel central de la administración pública. Ello ocurre, principalmente, por el carácter unitario del Estado chileno. A la vez, los municipios están excluidos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. La evaluación de impacto llega al nivel subnacional, únicamente, a través de los proyectos que logran financiamiento por parte del Sistema Nacional de Inversiones, la que en todo caso es realizada desde el nivel central. Por lo mismo, el nivel subnacional carece de capacidades en monitoreo y evaluación.

El modelo chileno, en específico el radicado en la DIPRES, ha sido evaluado por diversos organismos internacionales. La OCDE destacó el grado de avance del sistema para obtener información sobre el desempeño de la gestión de los servicios públicos, así como de la gestión e impacto de programas.[39] Por su parte, el Banco Mundial señaló que DIPRES había desarrollado un programa de monitoreo y evaluación eficiente, con procedimientos regulados capaces de asegurar la objetividad e independencia de la información generada. Sin embargo, existen algunos puntos en los cuales se podría avanzar y mejorar.

En primer lugar, aparece el hecho que ambos sistemas se encuentran separados totalmente y no convergen. Mientras la DIPRES se aboca a evaluar principalmente programas en ejecución (excepto en el caso de los Programas Nuevos), el MDS se centra en la evaluación de iniciativas de inversión que requieren de nuevos recursos financieros. Lo anterior, a pesar que en ambos se realizan evaluaciones de impacto con diferentes niveles de sofisticación. Resultaría conveniente explorar la posibilidad de hacer que en este ámbito los sistemas tiendan puentes, por ejemplo, en el

[39] J. Blôndal y T. Curristine, "Budgeting in Chile", *OECD Journal on Budgeting* 4(2), 2004, pp. 7-45.

desarrollo de metodologías conjuntas y/o ejecución de las evaluaciones, para así generar sinergias que podrían permitir ampliar el uso del análisis de impacto y mejorar su calidad.

En segundo lugar, en ambos sistemas, las evaluaciones apuntan a programas, proyectos y la gestión de las instituciones. Sin embargo, no existe un análisis a nivel de política pública, en circunstancias en que la discusión sobre cómo avanzar en materia de evaluación se centra en ese nivel. Incluso, durante el período 2006-2010, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia encargó un estudio sobre la materia. Por una parte, está la necesidad de avanzar hacia la evaluación de políticas, pero, por otra parte, está el problema operativo respecto a cómo definirlas. Una opción es conceptualizar las políticas como un conjunto de programas y proyectos. De esta forma, se podría tener información sobre sus resultados, además de superar la situación actual en la que los programas e instituciones son evaluados de forma atomizada.

Otro aspecto que es necesario abordar en el caso de la Evaluación de Programas Gubernamentales y de Impacto, apunta a ciertos problemas que se han hecho patentes en estos años. Debido a las debilidades en la formulación que muestran algunos programas, los evaluadores, antes que evaluar, deben hacer una reconceptualización completa de los programas. Ello lleva a advertir ciertos problemas a la hora de hacer evaluaciones, los que pueden deberse, por ejemplo, en que la reconceptualización no es coherente con los objetivos de la institución ejecutora. Por lo mismo, parece necesario mejorar las capacidades de los servicios públicos en cuanto al diseño de programas. En este punto, podría ser útil que la DIPRES juegue un rol más activo en la materia, ampliando su rol actual hacia otro en el cual pudiera constituirse en una contraparte técnica que asesore a los encargados de diseñar programas, para así asegurar la calidad tanto de éstos como de las posteriores evaluaciones. También se sugiere una mayor coordinación entre la DIPRES y el MDS para mejorar el diseño programático de los nuevos y actuales programas públicos.

Respecto a las evaluaciones que forman parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, uno de los grandes retos es avanzar hacia el uso de los resultados que los instrumentos generan. El desarrollo de evaluaciones implica que ellas generarán información que debiera ser utilizada por las instituciones para mejorar sus políticas, programas, o proyectos, pues de otra forma estaríamos frente a un proceso sin

sentido.[40] Si bien existe información clara respecto a las recomendaciones realizadas a los programas tras la evaluación a la que son sometidos, no es tan claro qué se hace con ellas. En parte, ello ocurre porque esta fase no está institucionalizada. Podría avanzarse en esa línea, pero sería necesario afrontar ciertos problemas como la definición respecto a quién puede exigir el cumplimiento de las recomendaciones, y el potencial choque entre diversas instituciones en relación a las competencias que ellas tienen para definir objetivos, acciones e instrumentos.

Un último aspecto a considerar es si es conveniente avanzar hacia la incorporación de los niveles subnacionales al Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES. Ello podría resultar problemático, sobre todo a nivel municipal, atendiendo que estas instituciones son autónomas. Sin embargo, ello podría solucionarse, por ejemplo, aplicando instrumentos en aquellos ámbitos relacionados a transferencias condicionadas de fondos. Esto abriría la posibilidad de evaluar y controlar la gestión en la prestación de servicios sociales críticos, tales como la educación primaria y secundaria, y la atención primaria de salud. En caso que se decidiera tomar esta opción, sería necesario definir acciones concretas para ampliar la capacidad de los niveles subnacionales en monitoreo y evaluación, por ejemplo, captando personal especializado y traspasándolo a ese ámbito, o capacitando al personal ya existente en este nivel.

Bibliografía

AGUILAR, L. (2012). Políticas Públicas: Una Mirada al Pasado y Futuro de la Disciplina. Clase magistral desarrollada en el *10º Congreso Chileno de Ciencia Política*. 17-19 de octubre, Santiago, Universidad Central de Chile.

ARAYA, E. y Barría, D. (2008). Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006. *Buen Gobierno* 5: 80-101.

ARAYA, E., Barría, D. y Drouillas, O. (2009). *Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década* (1996-2004). Santiago: Editorial Universitaria.

ARENAS, A. y Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

[40] Cejudo, *op. cit.*

ARMIJO, M. (2002). Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile. En *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos,* editado por Tomassini, L. y Armijo, M., 267-297. Santiago: LOM.

BANCO MUNDIAL. (2008). *Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

BLÔNDAL, J. y Curristine, T. (2004). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting* 4(2): 7-45.

CEJUDO, G. (2012). Sobre el Uso de las Evaluaciones. En *De las Recomendaciones a las Acciones: La Experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, editado por Cejudo, G. y Maldonado, C., 11-28. México: Secretaría de la Función Pública-CLEAR-CIDE.

COHEN, E. y Franco, R. (2000). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI Editores.

CONTRERAS, E. y Pachecho, J. (2009). Propuesta de una Institucionalidad para el Sistema de Evaluación del Estado. En *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por el Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

COSTA, R. (2010). Desafíos del Sistema Nacional de Inversión Pública. Presentación realizada en el *1º Encuentro Nacional de Inversión Pública*, 21 de diciembre, Santiago, Gobierno de Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES). (2012). *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

DUSSAUGE, M. (2012a). Chile's M&E System. En *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, editado por Lopez-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K., 183-195. Washington, D.C.: Banco Mundial.

------, (2012b). Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa. Historia (y Moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó a México. *Revista de Gestión Pública* I (2): en imprenta.

FERREIRO, A. y SILVA, F. (2009). Evaluación de Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente. En *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por el Consorcio para la Reforma del Estado, 693-729. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

GUZMÁN, M. (2005). *Aplicación de Instrumento de Evaluación del Desempeño: La Experiencia Chilena*. Santiago: Dirección de Presupuestos.

HUNEEUS, C. (2000). *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.

MACKAY, K. (2006). *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

------, (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

MONTECINOS, E. (2008). Los Incentivos de la Descentralización en la Gestión Municipal Chilena: Gestión Política sin Planificación Democrática. *Estado, Gobierno, Gestión Pública* 12: 61-84.

OLAVARRÍA, M. y Figueroa, V. (2010). *Una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas para Chile: Lecciones de la Historia y la Experiencia Internacional*. Santiago: Editorial Universitaria.

OLAVARRÍA, M., Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno* XVIII (1): 109-1.

RAMÍREZ, M. (2009). El Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el Proceso de Descentralización del Estado. Disponible en http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/ROL%20DE%20LA%20DIPRES%20EN%20EL%20PROCESO%20DESCENTRALIZADOR.pdf (1-10-1012).

RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2004). *El Proceso de Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública en Chile. Lecciones, Experiencias y Aprendizajes (1990-2003).* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

RIVERA, E. (2003). *Nueva Economía, Gobierno Electrónico y Reforma del Estado*. Santiago: Universitaria.

SOMS, E. (2010). *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una Escuela para el Cambio Social.* Santiago: Ministerio de Planificación.

ZALTSMAN, A. (2007). *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay.* Washington: Banco Mundial.

Entrevistas

Juan Pablo Leiva, Analista del Departamento de Evaluación, División de Control de Gestión, DIPRES, agosto de 2012.

Roy Rogers, Jefe del Departamento de Asistencia Técnica, DIPRES, octubre de 2012.

Sitios web

www.dipres.gob.cl
sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl

MODELO PARAGUAYO DE EVALUACIÓN

Pablo Daniel Benítez

Introducción

Los Modelos de Evaluación son muy diversos en los distintos países. Esto se debe a los distintos grados de desarrollo y porque están enmarcados en las distintas idiosincrasias de cada uno de los países.

El presente documento pretende dar un pequeño marco conceptual y presentar la experiencia de la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR) en el Paraguay, con base en el Sistema de Seguimiento y Evaluación implementado por la Dirección General de Presupuesto Público y otras instituciones. Se enfoca, principalmente, en lo referente a la Instalación del Sistema de Evaluación que se lleva a cabo a través del Departamento de Evaluación del Gasto Público del Ministerio de Hacienda.

Antecedentes

La República del Paraguay ha puesto en marcha la implementación del Presupuesto por Resultados desde el año 2005. Consecuentemente, en forma gradual, se han implementado reglamentaciones, directrices y acciones en este sentido.

Condiciones para el PPR

Dentro del Modelo Paraguayo de Implementación del Presupuesto por Resultados se tuvieron en cuenta las siguientes premisas del PPR:

- Que exista información sobre desempeño para alimentar el proceso presupuestario;
- Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso de toma de decisiones;
- Que el sistema presupuestario se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados; y
- Que las normas sobre administración financiera generen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

Se ha avanzado en los dos primeros puntos. En cuanto a los dos siguientes aún hay camino por recorrer, pero el andar ya está en marcha. Asimismo, se debe decir que en la Instalación se seleccionaron tres instrumentos, a saber:

- **Indicadores de Desempeño**, herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas.
- **Evaluación de Programas Públicos**, que se refiere a la revisión de su diseño, organización y procesos de gestión, así como al análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios.
- **Balance Anual de Gestión Pública**, documento de cuenta pública o memoria, que incorpora los principales resultados de la gestión

institucional, su asociación con los recursos presupuestarios, y el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Reglamentaciones

A través de los años se fueron realizando varias reglamentaciones con respecto al mejoramiento de las finanzas públicas que se enuncian a continuación:

1999 Ley Nº 1535 "De Administración Financiera del Estado" y Reglamentaciones.

2007 Decreto Nº 10.229 "Módulo de Control y Evaluación Presupuestaria".

2010 Resolución del Ministerio de Hacienda (MH) N° 50. Se conforma la Comisión para la Implementación Gradual de la Gestión y Presupuestación por Resultados.

2010 Resolución MH N° 53 - Se crea el Departamento de Evaluación del Gasto Público.

2011 Resolución MH N° 287. Se aprueban normas y procedimientos para la implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación; instrumentos de control de gestión; Indicadores de Desempeños; Evaluación de Programas y Proyectos; y Balance Anual de Gestión Pública.

2011 Se introducen avances en el Decreto de Lineamientos de los anteproyectos de Presupuestos institucionales.

2012 Ley y Decreto que aprueba el Presupuesto General de la Nación que contienen conceptos y guías.

Qué entendemos por evaluación

Siguiendo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, entendemos por evaluación la "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y resultados. Se busca determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y

la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones”.

Objetivos de la evaluación

Entre los objetivos de la evaluación encontramos:

- Apoyar la gestión, el análisis y la toma de decisiones en la asignación de recursos públicos.
- Mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas.
- Generar aprendizajes derivados del desarrollo de la evaluación y análisis de los resultados, contribuyendo así al objetivo de eficiencia operacional del sistema presupuestario.
- Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.

Tipos de evaluación

La evaluación es fundamentalmente un proceso que busca medir y generar información para la toma de decisiones. Ésta ha desarrollado una tipología que responde, por un lado, a criterios específicos considerando los objetivos que persigue y, por otro, de acuerdo al tiempo o momento en que se realiza la evaluación respecto del ciclo de vida del proyecto.

Evaluación *ex ante*

Este tipo de evaluación tiene por finalidad proporcionar información y establecer criterios racionales para decidir sobre la conveniencia técnica de la implementación de un proyecto; esto es, determinar la viabilidad técnica de un proyecto y, a su vez, jerarquizar los proyectos elegibles.

Se evalúa la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en un programa con los recursos existentes, estimando y comparando los costos presentes y futuros de las diferentes alternativas.

Evaluación intermedia o de proceso

Se realiza durante el período de ejecución del proyecto. Permite revisar

la implementación o desarrollo de una determinada acción (programa o proyecto), con el propósito de analizar su diseño y la eficiencia operacional, de tal modo que sea posible programar o reprogramar de acuerdo a los resultados del análisis. Su énfasis se centra en los procesos que forman su dinámica global y también en los factores que facilitan o dificultan el desarrollo y funcionamiento del proyecto.

Este tipo de evaluación se hace cargo de la hipótesis de que toda la población objetivo es afectada cuando se la estimula externamente, de allí que sea necesario lograr tener un cúmulo de información suficientemente poderosa como para cambiar el proyecto de acuerdo a las necesidades que el conjunto social intervenido requiere.

La desventaja de este tipo de evaluación es que, en general, se debe contar con muchos recursos, tanto para el monitoreo como para modificar el proyecto inicial y, por tanto, suele suceder que el proyecto final resulta muy distinto del proyecto inicial. Sobre esto último, en general, no es posible cuantificar sus resultados, pero tampoco es posible hacer ningún tipo de apreciación que no sea que el proyecto implementado respondió a las necesidades detectadas en la población objetivo.

Evaluación *ex post*

La evaluación *ex post* es la que más desarrollo ha venido mostrando y la que más se ha aplicado en el contexto de la evaluación de programas y proyectos sociales. Este tipo de evaluación busca establecer el logro de los objetivos que planteó el proyecto —en su formulación original— una vez finalizada la ejecución de éste. Según Briones, la evaluación *ex–post* es el "estudio que se realiza después de que el programa ha terminado, con la finalidad de establecer si se obtuvieron o no los resultados esperados y los factores que actuaron en una u otra dirección".

La necesidad de evaluación al término de emprendimiento se relaciona con la detección y cuantificación de los resultados de la intervención en relación con los objetivos específicos del proyecto. Dicho en otras palabras, la evaluación *ex post* debe compatibilizar la necesidad de medir el logro de los objetivos del programa o proyecto con el levantamiento de los datos al concluir la ejecución del programa o proyecto.

En este sentido, este tipo de evaluación constituye la última de las etapas del ciclo de vida de los proyectos y permite generar conclusiones y correcciones para los proyectos nuevos, que persigan fines semejantes,

naturalmente, a partir de la información generada. Por lo tanto, en la evaluación *ex post* se confrontan los resultados del proceso de transformación de la realidad, productos y resultados, con parámetros de juicio que responden a los objetivos planteados inicialmente, con el fin de obtener conclusiones sobre el margen de logro o fracaso alcanzando por la ejecución del proyecto.

Ahora bien, como en la evaluación *expost* se evalúan los objetivos, éstos se deben trasformar en dimensiones susceptibles de ser medidas. Este proceso exige pasar de los fines generales del proyecto a los indicadores de la evaluación. La selección de indicadores es, por lo tanto, crucial dado que, a partir de ellos, se intenta determinar el grado en que se alcanzaron los objetivos y, por tanto, si el proyecto fue o no exitoso y la medida de este éxito.

En su sentido más amplio, el proceso de evaluación *expost* no es sólo la determinación del nivel de logro del proyecto respecto de sus objetivos, sino también, es un análisis del proyecto con recomendaciones en varios niveles: perfil, su metodología de formulación, programación e implementación de los mismos -cuestión que muy rara vez se implementa-.

La evaluación *ex post* —en su nivel micro— es un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados.

Retroalimentación

Comúnmente, las evaluaciones *ex post* de programas sociales no cuentan con información pertinente debido a que, con frecuencia, no se ha sistematizado suficientemente la información generada a través de la implementación. La inexistencia de ésta obliga a la reconstrucción de los aspectos principales, analizar la coherencia interna, los informes de supervisión, etcétera; mediante visitas en el terreno y estableciendo contacto con el equipo técnico encargado de formular, administrar y ejecutar el proyecto.

En general, el proceso de retroalimentación debe ocurrir en todo el ciclo de vida del proyecto y es recomendable hacerlo en todas las etapas de ejecución del proyecto, esto permite que la generación de información sea útil para posteriores procesos de evaluación. A continuación, se presenta el Marco Conceptual y cómo está institucionalizado el Proceso de Evaluación y los usos de los Informes en el mejoramiento de la Gestión Pública de Paraguay.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

En el Paraguay se ha Instalado un Sistema de Monitoreo y Evaluación con diferentes grados de desarrollo en diferentes instituciones.

Monitoreo

Informes de Control y Evaluación: informes que las Instituciones presentan cada semestre al Ministerio de Hacienda. Éste consolida y envía una copia al Congreso y a la Contraloría. En el mismo se pueden encontrar avances físicos, así como las fundamentaciones de logros o desvíos en la ejecución.

Gobiernos Subnacionales: éstos presentan informes —cada bimestre— que solamente se ciñen a aspectos más bien financieros. Éstos se consolidan y envían al Congreso.

Gobierno Central: presenta informes semestrales con los avances en cuanto a los indicadores.

Indicadores: se presentan cada semestre. Son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la cual, comparada con periodos anteriores, productos similares, o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de bienes y servicios.

Balance Anual de Gestión Pública: documento de cuenta pública o memoria que incorpora los principales resultados de la gestión institucional, su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas, y las razones de los resultados obtenidos de los programas de las Entidades afectadas por el Presupuesto por Resultados.

Evaluaciones

Evaluaciones de Diseño y Gestión: a la fecha se realizaron un total de seis evaluaciones. Incluyen la revisión del diseño, de su organización, de los procesos de gestión, y el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios. De este análisis deben surgir un conjunto de recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación.

La evaluación debe cumplir con los siguientes requisitos: independencia, transparencia, técnicamente confiables, oportuna y eficiente.

Evaluaciones de Eficiencia: a la fecha se realizaron un total de tres Evaluaciones de Eficiencia a través del análisis envolvente de datos que consiste en un método de programación lineal matemática propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes en 1978. En él se detectan las mejores prácticas, se potencia la rendición de cuentas y se logra la competencia por comparación fortaleciendo así la cultura de la evaluación.

Evaluaciones de Impacto: están en proceso cuatro Evaluaciones de Impacto donde se debe estimar la diferencia entre el incremento de las variables (o indicadores) producido por la intervención de los programas y el incremento vegetativo de las mismas variables pero sin dicha intervención. Además, se deben medir el acceso, la cobertura y el nivel de satisfacción.

Los programas en donde se está en proceso de elaborar una Evaluación de Impacto son:

- Abrazo, gestionado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay.

- Transferencias Monetarias, con Corresponsabilidad Tekopora de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República.

- Unidades de Salud de la Familia (USF), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay.

- Servicios Nacionales de Formación Profesional, del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) del Paraguay

Encuestas de Monitoreo del Gasto Público: se realizaron dos y se refieren a Encuestas de Monitoreo del Gasto Público (PETS) y Encuestas Cuantitativas para la Prestación de Servicios (QSDS). En el 2012 serán evaluadas las Unidades de Salud de la Familia (USF) y el Fondo de Equidad Social (FES)

¿Quiénes pueden hacer Evaluaciones?

Sistematizadas

Existe una sola institución que tiene un proceso sistematizado, e inserto como un proceso regular, en cada Ejercicio Fiscal. Este proceso lo

realiza en el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto y del Departamento de Evaluación del Gasto Público, donde se realizan las Evaluaciones de Diseño y Gestión que se describieron con anterioridad.

No Sistematizadas
También realizan evaluaciones, aunque no de manera sistematizada, en:

- Presidencia de la República, a través de sus Secretarías, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Secretaría Técnica de Planificación y el Gabinete Social. Todos dependientes de Presidente.

- Ministerios de Salud y Educación que también realizan sus propias evaluaciones.

- Ministerio de Hacienda – Unidad de Economía Social. En el periodo 2012 realizó un proceso de llamados para elaborar Evaluaciones de Impacto, y de los PETS. Esta dependencia también realizo, en dos años anteriores, un curso de formación de evaluadores.

Relaciones entre las instituciones del Sector Nacional y Subnacional

¿Cómo se relacionan estos sectores?

Sector Nacional. Establece las reglamentaciones y transfiere recursos a las gobiernos Subnacionales.

Sector Subnacional. Entrega una Planificación y unos Informes Bimestrales de utilización de fondos. Estos informes son estrictamente financieros.

En este punto podemos decir que la relación es débil o casi nula. Muchas veces no existe una buena coordinación de acciones en las regiones, y las evaluaciones casi no existen en los gobiernos subnacionales.

¿Cómo es el Sistema?

Etapas y Plazos del Proceso de Evaluación

En el proceso de evaluación se identifican 3 etapas:

⋮ Etapa Pre-Evaluativa.

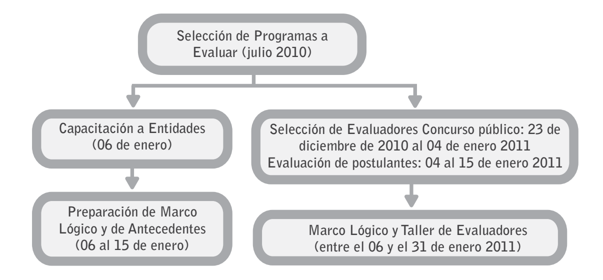
⋮ Etapa Evaluativa.

⋮ Etapa Post-Evaluativa.

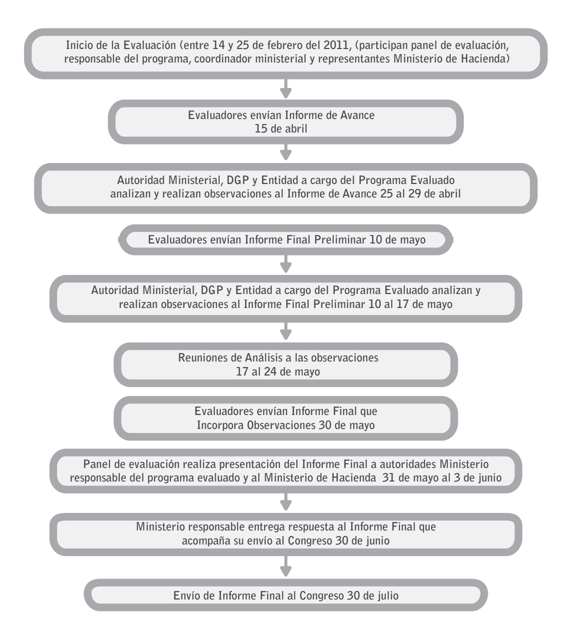
¿Qué se hace en cada etapa?

A continuación se presentan las fechas de cada uno de los pasos que conlleva el proceso de evaluación en las Instancias del Departamento de Evaluación.

Etapa Pre-Evaluativa



Etapa Evaluativa



Etapa Post-Evaluativa



Usos de las Evaluaciones

El uso de las evaluaciones es uno de los temas más tratados a lo largo de la implementación de los Sistemas de Evaluación. En el Paraguay se tienen dos momentos bien identificados en el que se utilizan o por lo menos se ponen a consideración de determinadas instancias. Más allá de que el Sistema de Evaluación aún no está diseñado de forma determinante, las evaluaciones se toman en cuenta en instancias que permiten utilizarlas en alguna medida, por ejemplo:

Ministerio de Hacienda: las evaluaciones se tienen en cuenta en la etapa de Elaboración de Anteproyecto de Presupuesto por la Comisión, que sucede en el mes de agosto de cada año antes de ir al Congreso.

Congreso: recibe las evaluaciones un mes antes de la recepción del Proyecto de Presupuesto, por lo que tiene en sus manos el documento al momento de elaboración del Presupuesto. Aunque en esta instancia en Paraguay aún se tiene un alto grado político en la toma de decisiones, el mecanismo ya está instalado.

Las instituciones: en este ámbito es donde los informes son más utilizados ya que deben presentar su Plan de Mejoramiento de acuerdo a las recomendaciones realizadas por los evaluadores.

Nueve desafíos a tener en cuenta.

A lo largo de todos estos años, en el Paraguay se han identificado nueve desafíos que se deben tener en cuenta para seguir adelante en el proceso de instalación de un Sistema de Evaluación:

1. Que las evaluaciones sigan siendo sistemáticas y ampliadas a otros tipos;

2. Avanzar en la implementación de incentivos. En este punto, es importante combinar la política de recursos humanos y los procesos de producción de bienes y servicios;

3. Coordinar acciones. Es necesario coordinar acciones ya que, en algunos casos, existen políticas superpuestas o incompletas que generan pérdidas monetarias y baja efectividad de las políticas públicas;

4. Capacitar a los gobiernos Subnacionales. Un desafío importante es el de capacitar y dotar de las herramientas necesarias a los funcionarios de los gobiernos Subnacionales para su mejor conocimiento y sintonía con los objetivos nacionales;

5. Eficiencia administrativa. Se deben revisar los procesos administrativos ya que éstos son tan complejos que la ejecución de los programas se dificulta y es deficiente;

6. Rigurosidad. Es muy importante mantener la calidad de los Informes y así evitar que los programas sigan los procedimientos sólo para cumplir con las disposiciones;

7. Mercado de evaluadores. La evaluación de programas públicos es algo nuevo y encontrar expertos en evaluación de programas públicos es bastante difícil. Por ello, es necesario formar a más evaluadores a través de las relaciones entre el sector público y la academia a fin de generar programas de capacitación;

8. Depurar los programas. Los programas cargados en los sistemas son de tiempo atrás, por lo que es necesario mejorar la calidad de la información contenida en los documentos. En estos documentos es indispensable mejorar los objetivos, la línea de base, los resultados, los productos, y las metas, y ponerlos en concordancia con las Planes Nacionales; y

9. Mejorar las Estadísticas. Las estadísticas son un problema al momento de querer evaluar un programa. En general, los datos estadísticos de salud y educación tienen dos años de rezago. En otras instituciones ni siquiera se tienen registros

administrativos válidos que permitan realizar evaluaciones. Las instituciones deben mejorar sus procesos de recolección de información, así como la calidad de los datos. Éstos deben ser transparentados y centralizados por un tercero. Por lo menos, habría que exigir que las dependencias tuvieran los datos que podrían utilizarse para la elaboración de políticas.

Cuatro Lecciones del Proceso

Encontramos como lecciones importantes:

Rigurosidad: ser rigurosos en el proceso. Esto implica ser exactos, precisos, consistentes con los términos, y objetivos, ya que toda evaluación lleva consigo cierto grado de subjetividad.

Liderazgo: se requieren personas que, más allá del conocimiento, tengan la capacidad de movilizar a otras para el logro de objetivos. A la vez, incentivar a nuevos líderes que quieran evaluar y generar un círculo virtuoso.

Formación: invertir tiempo en capacitar sobre el tipo de evaluación que se implementan a los funcionarios de la dependencia que será evaluada.

Transparencia: socializar los resultados y los compromisos.

Conclusiones

El poder de las evaluaciones es infinito. Todo depende del liderazgo con que se afronte el proceso y, principalmente en una primera etapa, dar prioridad a la calidad de la información que se tiene. Debe buscarse siempre la coherencia en cuanto a las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones, éstas deben ser sencillas y realizables. Se debe forzar, en la medida de lo posible, a que las evaluaciones se tengan en cuenta en la toma de decisiones de los gerentes públicos, principalmente los decisores de presupuesto. Se deben crear mecanismos que incentiven a realizar evaluaciones y evitar que se conviertan en un elemento burocrático que se suma los muchos que vienen realizando las distintas dependencias para diferentes instituciones.

De ahí la importancia de que la evaluación sea un proceso sencillo, donde todos entiendan y estén informados; tanto evaluadores

como evaluados. Ello dará mayor credibilidad al proceso. El tema de transparencia es muy importante ya que si no se conocen los resultados, no se podrán tomar las decisiones o la sociedad no podrá premiar a los mejores o castigar a los peores.

También es muy importante el momento en que se presentan los informes ya que, en muchos casos, los informes están listos cuando las decisiones de presupuesto ya se han tomado. En este caso, la evaluación se convierte en un ejercicio teórico, lo que no ayuda a que los funcionarios sean receptivos con las evaluaciones y se muestren más bien reacios al proceso.

CAPÍTULO 6

BUENAS PRÁCTICAS EN EVALUACIÓN Y GESTIÓN POR RESULTADOS

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: INNOVACIÓN SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA EN GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Gabriel Farfán Mares[1]

Introducción

Dentro de las agendas de innovación en gestión pública y, en particular, de la implantación y fortalecimiento de un presupuesto por resultados, la acción de los gobiernos nacionales sobresale sobre los llamados "subnacionales", categoría frecuentemente utilizada para referirse a los gobiernos estatales (provinciales) y locales (municipales).

[1] El autor integra el documento presente a partir de su experiencia como Director de Análisis Programático y Asesor del Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

En parte, esto se explica por la interlocución entre los gobiernos nacionales y los organismos, financieros o no, internacionales. Son éstos los que aportan los recursos para dichos organismos y los que tienen información y contacto —de primera mano— en la enorme diversidad de asuntos que son de interés mutuo.

Sin embargo, el papel de los gobiernos estatales y locales ha crecido debido a su creciente peso específico y por la complejidad de la agenda económica, política y social que enfrentan. Servicios como educación, salud, seguridad pública, típicamente nacionales o federales, y otros como agua, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, recolección de basura, de responsabilidad estatal y/o municipal, presentan importantes retos en materia de política pública que requieren de mayores capacidades gerenciales y operativas, de una mayor calidad de administración y gobierno.

Independientemente de los grados de centralización o descentralización político-administrativa, los gobiernos locales son los que proveen los servicios básicos. En la mayor parte de las políticas públicas que inciden en la vida de la ciudadanía constituyen la primera instancia de respuesta. Los gobiernos estatales y locales no sólo son un pilar esencial de la legitimidad de un Estado como tal. Junto con las ciudades o concentraciones urbanas, juegan un papel muy importante en la estabilidad macroeconómica de un país. Esto ocurre por las presiones que enfrentan para diversificar la oferta de los servicios y los productos que requieren las economías, con independencia de la correlación entre el Estado y el mercado, y, ciertamente, la sociedad. Por último, el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, al financiar sus programas y proyectos con empréstitos, juegan un papel determinante en la estabilidad, o inestabilidad, macro de los Estados. Por todas las anteriores razones, en América Latina los gobiernos estatales y municipales han desarrollado su propia agenda pública. Dentro de ésta, la cooperación y el apoyo de los organismos internacionales han sido de gran valía.

Distintos organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina, entre otros, han promovido el desarrollo de las agendas de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo con su creciente rol protagónico en el concierto nacional e internacional. En el caso de México, integrante activo de dichas instituciones internacionales, el gobierno mantiene y promueve una cooperación amplia en distintos temas de índole técnica y financiera para lo cual celebra convenios y acuerdos que atienden una gran diversidad de temas, como el diseño y desarrollo de políticas sectoriales específicas.

Por su parte, dichas instituciones han insistido en la importancia de generar y fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos, independientemente de su nivel de responsabilidad o alcance de funciones (nacional, estatal y/o local). Es posible afirmar que se ha generado un nuevo consenso en torno a la idea de que la capacidad de un gobierno o de las distintas instituciones gubernamentales, sean éstas de carácter operativo o regulatorio, es una condición necesaria para la potenciación de cualquier préstamo o donación que dichos organismos otorgan, con el propósito de incidir en los distintos sectores económicos, o bien, de mejorar el bienestar de las poblaciones.

El fuerte énfasis en la capacidad institucional de América Latina tiene que ver con su pasado reciente. Los déficits de inversión y financiamiento que experimentó la región derivaron en un crecimiento errático, negativo, o incluso moderado en las últimas décadas. La llamada "década perdida", la de 1980, fue el resultado de la combinación de una alta disponibilidad y bajo costo del financiamiento con un fuerte "gap" o brecha institucional. En resumen, los gobiernos no tenían la capacidad institucional para asignar eficientemente los recursos, independientemente de su disponibilidad.[2]

El BID, a través del PRODEV (Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo), se ha convertido en un pilar fundamental en la construcción de las capacidades institucionales, en particular de la gestión pública y del desarrollo de políticas específicas para la fundamentación del llamado presupuesto orientado, basado, por o para resultados.[3]

El Gobierno del Distrito Federal: innovación subnacional en América Latina en Gestión y Presupuesto por Resultados

A finales del 2006, el BID, a través del PRODEV, organizó una serie de encuentros en la Ciudad de México con los actores más visibles y vinculantes

[2] Miguel Ramírez, "México" en L. Randall (ed,), *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Austin, University of Texas Press, Austin, 1997, pp. 111-148.
[3] Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007; Roberto García López y Mauricio García Moreno *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Oficina de Relaciones Externas, BID, 2010.

en el tema de gestión pública y presupuesto.[4] No sólo participaron instituciones y actores gubernamentales y no gubernamentales, sino que ocurrió un intercambio de experiencias valiosas y de buenas prácticas susceptibles de replicar en los distintos países de la región. Por la diversidad de temas y de niveles de gobierno, así como de enfoques, hubo un acercamiento con el BID para explorar la posibilidad de que la cooperación y la difusión e intercambio de experiencias, y aún de apoyos, pudiera ocurrir en el ámbito subnacional.[5]

La posibilidad de que el BID pudiera dar una atención específica a un requerimiento de un gobierno subnacional, ya fuera estatal o local, suponía primero una autorización "tácita" de las autoridades nacionales, pero también la aceptación y consenso de las autoridades del BID para impulsar la agenda de gestión y presupuesto ya existente hacia las entidades federativas y municipios, en este caso, de México.

La nueva administración del Gobierno del Distrito Federal (GDF) empezaría sus funciones en diciembre del 2006 y la Secretaría de Finanzas exploraría diversas alternativas de modernización en materia de gestión, principalmente de presupuesto, durante el 2007. El esfuerzo del gobierno federal en la materia fue un referente, pero también lo fueron los alcances y logros que varias entidades federativas, aun municipios, habían logrado ya con sus propios recursos y bajo su propio ritmo, independientemente de los avances del gobierno federal.

Durante el 2007, la Secretaría de Finanzas del GDF logró construir un consenso en torno a la necesidad de modernizar los insumos de decisión en materia de finanzas y gestión pública, particularmente en lo concerniente a la administración del presupuesto. Las conclusiones de un diagnóstico inicial y tentativo no dejaron dudas sobre la necesidad de actualizar y mejorar —sustantivamente— distintas herramientas y procedimientos que gobernaban la gestión, administración y operación del presupuesto. En particular, se exploraron medidas de tipo informático, organizacional, de método y de procedimiento, para mejorar la información disponible, haciéndola relevante tanto en sustancia como en tiempo de respuesta.

[4] Roberto García López, "I Seminario Regional de Sociedad Civil y Gestión Pública para Resultados." BID, México, 2006.
[5] Éste fue el primer contacto con el PRODEV por parte del autor para explorar la posibilidad de implantar medidas orientadas al mejoramiento de la gestión y su orientación hacia la obtención de resultados.

Durante el 2007 el GDF, a través de la Secretaría de Finanzas, tuvo que adaptarse a cambios de enfoque y a nuevas agendas, fuera de su ámbito tradicional. Destacan, en este rubro, el tema medioambiental y de derechos humanos, vinculado al de transparencia y rendición de cuentas pero, sobre todo, el tema de género. La evolución —tanto conceptual como organizacional— de la agenda de género en el GDF hizo aún más evidente las limitaciones que se enfrentaban, ya que no sólo el tema de la administración y operación presupuestal tenía problemáticas específicas, sino que temas y agendas transversales no podían sustentarse con el marco de operación de gestión y administración del presupuesto existente.

El pilar más importante en el inicio de las reformas, tanto de la administración pública como de la gestión y políticas públicas, junto con la administración presupuestaria y financiera, todas ellas orientadas hacia resultados, fue el contar con información útil y amigable para las políticas públicas, fueran éstas de tipo transversal o sectorial. Por ejemplo, en materia de género, la identificación de los recursos destinados a la promoción de la agenda, en lo general, o la identificación de la población objetivo, en términos de género, no era posible. No sólo la variable poblacional era totalmente ajena a la disponibilidad de información presupuestal–financiera, sino que no había posibilidad, especialmente en el área de servicios, de diferenciar entre sexos.

Las limitaciones de información y los requerimientos de las nuevas agendas con un fuerte carácter social, como las de género pero también las sociales, educativas y de salud y protección social, se hicieron evidentes. El sistema o la disponibilidad de información respondía relativamente bien a las necesidades de identificación de recursos y a la administración presupuestal y financiera, pero nada más. Existía un control —más o menos aceptable— de los recursos y se conocía —con un nivel de detalle aceptable— cuáles y cuál era el valor de los insumos que utilizaba el gobierno en su funcionamiento. Se sabían, igualmente con cierto grado de desagregación, los procesos que se llevaban a cabo o las actividades del gobierno, pero hasta ahí. No se tenía seguridad sobre la población involucrada, el género de los beneficios de un proyecto o un programa social, no había un marco o visión de mediano o largo plazo, entre otras las limitaciones.

Desde el principio, y dadas las limitaciones que se presentaban en materia de información, tanto financiera como física, de efecto y de impacto, el equipo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas se dio a la tarea de ajustar, en la medida de lo posible, las herramientas disponibles para facilitar el diseño, monitoreo y seguimiento,

y —desde luego— la evaluación de las políticas públicas. Éstas eran las grandes ausentes de los insumos con los cuales se trabajaba tanto en la administración como en la operación de las finanzas públicas.

En cualquier administración pública de México, sea ésta de tipo nacional, estatal o local, existen dos tipos de insumos para saber lo que ocurre dentro del gobierno. Se parte de dos variables para distinguir entre quiénes, qué y cuánto. La variable administrativa, es decir quién o qué área administrativa es responsable del uso y administración de los recursos, sean éstos humanos, financieros o materiales y en qué gasta y qué hace con dichos recursos (variable económica). Estas clasificaciones, la administrativa y económica, han sido, por siglos, el fundamento del Clasificador por Objeto del Gasto (COG), una matriz de información que vincula elementos financieros o monetarios con insumos físicos o procesos administrativos. El COG es básicamente una clasificación o codificación del gobierno en términos de áreas o unidades administrativas, sus procesos y tipos de erogaciones o gastos (por ejemplo humanos, en servicios, materiales y financieros) que se utiliza para el control y eventual vigilancia y fiscalización del gobierno. Como se describirá más adelante, el COG tiene un fuerte énfasis en las ramificaciones y organización general de la administración pública, pues parte de la organización de las funciones o labores públicas y, de ahí, desarrolla lo que cada área o unidad realiza. Se parte de las divisiones de trabajo y atribuciones de cada componente de la organización del gobierno y se codifican o clasifican los insumos o procesos del gobierno en torno a categorías de tipo económico (gasto corriente, gasto de capital, o endeudamiento) y, para efectos de identificación, se incorporan variables como la unidad de medida o el tiempo.

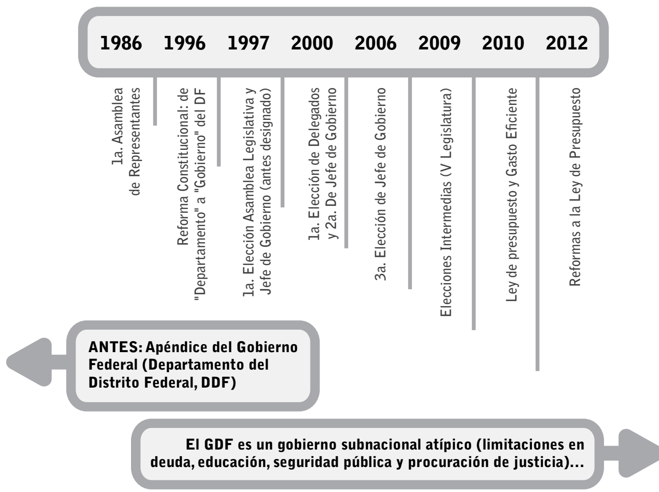
Como se podrá ver más adelante, el COG se enfoca principalmente en el control interno del gobierno y su espíritu es la administración de los recursos y el seguimiento de los procesos que cumple el gobierno. A reserva de ejemplificar más tarde a qué nos referimos, baste decir que la información disponible era coherente y armónica con el tipo de usuarios prevaleciente: los administradores públicos.

Una de las teorías de la administración pública y de la economía del sector público más conocidas es aquélla asociada a las contribuciones teóricas de Adolph Wagner, economista austriaco (1835-1917), quien contribuyó al estudio del sector público de manera notable, en especial

a las razones del tamaño y patrones de crecimiento del gobierno.[6] Wagner argumentó que las variables explicativas del crecimiento y comportamiento del sector público guardan una relación con la dimensión rural y urbana y entre esta última, las necesidades de una mayor población, la diversificación de la economía y de la sociedad. Mayor población requiere de inversiones públicas cuantiosas y un mayor desarrollo, entendido en su acepción más general, genera la demanda de servicios y productos que un gobierno, entendido en su concepto básico y tradicional, no le es posible satisfacer.

El Gobierno del Distrito Federal, creció, se diversificó y, a la par, evolucionó hacia una entidad independiente, con instituciones representativas y una administración mucho más global. Suponer que una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal, entre la segunda y tercera aglomeración más grande del mundo, tuviera como único insumo de información sistematizado para el análisis de política pública el COG, era impensable. La Ciudad había evolucionado en prácticamente todas las áreas, mientras que la administración —en particular las herramientas de finanzas y políticas públicas— era la mínima indispensable.

Evolución Institucional del Gobierno del D.F.



Fuente: elaboración propia.

[6] Richard Wagner, *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, 2007.

La situación de la administración y los insumos disponibles en materia de gestión y política pública, de finanzas y de presupuesto, se explican principalmente por la trayectoria de evolución que la Ciudad tuvo en las últimas décadas. No es sino hasta 1997 cuando se elige su primera autoridad democráticamente; apenas unos años antes contó con incipientes instituciones representativas, como la Asamblea de Representantes, en 1986. El Departamento del Distrito Federal (DDF) dejó de tener tanto un órgano representativo que legislara como una autoridad ejecutiva a partir de 1930. Desde entonces, el DDF tuvo la figura legal-administrativa de órgano público descentralizado, similar al de Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad. Esto hizo que la técnica presupuestaria y la arquitectura propia de una gestión moderna no tuviese un grado de evolución acorde a los retos que se enfrentaban. En estricto sentido, la Ciudad de México fue tratada como una dependencia del gobierno nacional (federal) antes que como un estado muy poblado o un municipio con alto grado de urbanización.

El marco de la reforma de gestión, la administración y el presupuesto

Dentro del contexto Federal, la Ciudad de México es un caso atípico. Es la única que genera prácticamente la mitad de los ingresos (40.22%) que se usan para financiar los distintos rubros de gasto (los casos más cercanos son Nuevo León y Chihuahua, con 16.82% y 14.69%, respectivamente).[7] En parte, esto se explica por las características municipales de la Ciudad, una variable relevante, toda vez que son los gobiernos municipales quienes recaudan más que los gobiernos estatales. Por ejemplo, mientras que los ingresos propios de los estados son de alrededor de 10.5% del total de ingresos, en el caso de los municipios es de más del doble: 21.4%.[8]

El hecho de que el GDF tenga mayor capacidad fiscal en términos de recaudación —y el importante monto de recursos que maneja— hizo que la agenda de reforma de la gestión pública y el presupuesto fuera aún más relevante.

[7] Periodo 2004-2009, aregional.

[8] Funcionamiento del Sistema Hacendario e Ingresos Municipales, INDETEC. Con datos de INEGI y la SHCP, la Federación de Nacional de Municipios de México, A.C. calcula que los estados y los municipios tienen en promedio 14% y 29% de ingresos propios del total de ingresos para el año 2010. Ver Ingresos Municipales: Retos y Oportunidades, Seminario para Autoridades Municipales, Electras, 2010, p. 11.

En este sentido, se planteó la necesidad de instrumentar una reforma presupuestaria orientada a la obtención de resultados. Se decidió que el punto de partida tenía que ser la recopilación e integración de información mucho más sofisticada que la disponible a través de una modernización integral de los recursos informáticos vigentes. Además de las limitaciones de carácter técnico, existían importantes inercias institucionales heredadas por el largo periodo durante el cual la Ciudad era considerada, en términos presupuestales, una entidad u extensión orgánico-funcional del gobierno nacional o federal. El diagnóstico inicial concluía que existía un desfase entre las instituciones jurídico-políticas y las reglas financieras y presupuestales. La estrategia de arranque, por tanto, se fundamentaría en tres principales vertientes: armonización del andamiaje institucional y financiero; cambios en la administración presupuestal; y articulación entre los procesos de planeación, control, monitoreo y evaluación.

Construyendo un módelo para la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia.

La primer vertiente se enfrentó adaptando, lo más posible, los instrumentos existentes como el Programa Operativo Anual (POA) a las demandas inmediatas de la configuración institucional del GDF. Por ejemplo, en la medida en que la agenda de género ganó visibilidad e importancia para actores, tanto dentro como fuera del gobierno, se pidió que las áreas incluyeran información sensible al género. De igual manera, se crearon instrumentos analíticos para la toma de decisiones estratégicas como los Marcos de Política Pública que son fichas-resumen

de las actividades más importantes del gobierno que conjuntan aspectos estrictamente financieros con insumos cualitativos.

En el tema de la administración presupuestal, se operaron cambios tanto en la clave como en la estructura presupuestal, llamada programática, para incluir rubros de información o parámetros que no figuraron por mucho tiempo en la clave y estructura. Por ejemplo, se introdujeron las clasificaciones funcionales y de resultados, guardando una relación con la anterior clasificación programática, y se crearon y modernizaron —tomando como ejemplo otras claves y estructuras presupuestales— las categorías del tipo de recurso, procedencia específica de recursos, estatus del recurso, programas estratégicos, y proyectos de inversión. En el tema funcional, se introdujo a nivel de estructura las categorías de: grupo funcional, función y subfunción. Con respecto a la estructura por resultados se incluyeron las categorías de: Resultado, subresultado y actividad institucional. Por último, se detectó que existía un gran número de esfuerzos por articular los grandes trazos de política pública, por ejemplo en la Oficina del Jefe de Gobierno y los responsables de las áreas de planeación, pero éstos no se encontraban en armonía, sino en franca contradicción con otros elementos de mediano y corto plazo, característicos de la gestión pública. Por ejemplo, prioridades que se reflejaban en el Programa General de Desarrollo, lo que es el equivalente de los Planes Estatales y el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el gobierno federal, no estaban contenidas en elementos operativos, con mayor incidencia en la operación tangible de la política pública, como el POA y la asignación de presupuesto. La estrategia de arranque incluyó una mejor articulación entre los procesos de planeación, control, monitoreo y evaluación.

DIAGNÓSTICO INICIAL Y ESTRATEGIA DE ARRANQUE
Las reglas del presupuesto presentaban importantes atrasos: Había un desfase entre las instituciones jurídico- políticas y las financieras- presupuestales... el Presupuesto por Programas (PPP) se empezó a implantar en 1976 en México y nunca se desarrolló en el D.F., la Ley de Planeación carecía de un reglamento, el presupuesto se basaba en la codificación de insumos y responsabilidades y no se tenía una clasificación funcional.
... el presupuesto era totalmente incremental y la necesidad de control predominante por lo que la estrategia se centró en : 1.- Retoalimentación del andamiaje institucional financiero-presupuestal y el jurídico-político . 2.- Superación de cuellos de botella en materia de administación presupuestaria (estructura y la clave presupuestal, disponibilidad de información) para vincular las finanzas con las políticas públicas. 3.- Articulación (alineación) entre planeación, Control, Monitoreo y Evaluación (niveles *output* /efecto / y *outcome* / impacto)

Fuente: elaboración propia.

El andamiaje técnico de la reforma orientada a resultados

Las oficinas de presupuesto (OPre), en especial en países o contextos que presentan estructuras altamente jerárquicas y verticales que operan con altos niveles de centralización, tienen un peso específico importante en la toma de decisiones y juegan un papel protagónico en las reformas administrativas o de gestión pública.[9] Esto se explica por la gran cantidad de información que se desprende de sus atribuciones en la asignación de presupuesto. Las OPre tienen una interlocución directa y cotidiana y una relación jerárquica superior con todas las áreas administrativas responsables de la administración de recursos públicos. Éstas tienen discrecionalidad sobre los techos de gasto, la asignación de presupuesto adicional al inicialmente previsto y los cambios en la composición del destino de los recursos.

A partir del rol de las OPre, particularmente las que se ubican en los ministerios o secretarías de finanzas, como es el caso del GDF, se operan reformas que pretenden incorporar más información al proceso que ya se encuentra en funcionamiento. En este sentido, la potenciación de las herramientas cuantitativas y su enriquecimiento con diversa información hace que el equilibrio o balance de las finanzas públicas, su control y monitoreo eficiente sea una condición necesaria para operar cualquier reforma. Los administradores de las OPre tienen que tener la seguridad de que el control y el monitoreo de los recursos no se perderá y que, en todo momento, independientemente de la información que se adicione a la clave o estructura presupuestal, se garantizará una buena operación de los recursos.[10]

Toda reforma administrativa o presupuestal orientada a la construcción de una gestión pública y un presupuesto orientado/basado en resultados pasa por una revisión de las herramientas metodológicas y técnicas disponibles. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) enfatiza la importancia del tema cuando, en una comparación de casos de mejora de la gestión y mayor eficiencia en la

---

[9] Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1999; Philipp Krause, "Patterns of Executive Control over Public Spending." en *Emerging Research in Political Economy and Public Policy*. London, London School of Economics and Political Science, 2009, p. 25.

[10] OCDE, "Reallocation: The Role of Budget Institutions", Budgeting and Management Division of the Public Governance and Territorial Development Directorate, Secretary General of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005; Vito Tanzi, Vito, "Why Governance Matters in the Allocation and Management of Public Revenue and Expenditure", *Asian Revew of Public Administration* XI:13, 1999.

administración presupuestal, integra diversas experiencias para su posible réplica en distintos países. La conclusión general parece clara: en la mayor parte de los casos se necesita una reforma a la estructura presupuestal o programática para asegurar que ésta refleje el nuevo enfoque hacia resultados o, al menos, a una visión distinta de la tradicional, fundamentada en insumos o actividades gubernamentales. El andamiaje, por tanto, requiere de cambios en la estructura presupuestaria.

El gobierno federal mexicano experimentó un contexto parecido cuando, a partir de 1998, introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) que sería la punta de lanza para las reformas que hoy tienen un avance notable, en el marco de la Presupuestación Basada en Resultados Federal.[11] En sus inicios, la NEP incorporó los "elementos programáticos", insumos y categorías que pretendieron dar un mayor detalle, incluso con indicadores, de los efectos e impactos de los programas.[12]

ANDAMIAJE DE UNA GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS	
LA OCDE HA SEÑALADO QUE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES QUE SE HAN COMPROMETIDO A LLEVAR A CABO UNA REFORMA ORIENTADA HACIA UNA GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS, MODERNIZANDO LA ADMINISTACIÓN PRESUPUESTARIA HAN REALIZADO CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA	
PAÍS	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL
Australia	Sí
Canadá	No
Holanda	Sí
Nueva Zelanda	Sí
Suecia	Sí
Reino Unido	Sí
Estados Unidos	No

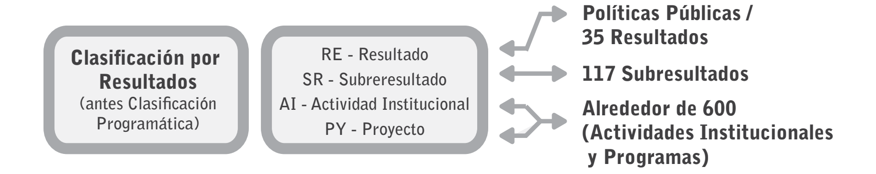
Fuente: Performance Budgeting OECD Countries, OECD, 2008. Elaboración propia.

[11] Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

[12] Para un mayor abundamiento del tema de la presupuestación por programas véase, John Bailey, "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget." *Inter-American Economic Affairs* 34, 1980, pp. 27 - 59; "Public Budgeting in Mexico, 1970 - 1982." *Public Budgeting & Finance* 4, 1984, pp.76 - 90; Allen Schick, "The road to PPB: The stages of budget reform." *Public Administration Review* December, 1986, pp. 243 - 258; Aaron Wildavsky, "A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts." *Public Administration Review*, 1978, pp. 501-509.

Debido a su condición orgánico-administrativa, la estructura presupuestaria del GDF permaneció prácticamente sin cambios de 1930 hasta 2006 cuando categorías propias del presupuesto tradicional aún figuraban en la toma de decisión cotidiana. Como se dijo, se introdujo la clasificación funcional como un elemento que otras administraciones ya tenían como estándar, entre ellas, el gobierno federal. De igual manera, se mejoraron otras categorías y se precisaron conceptos a efecto de promover una mayor eficiencia y eficacia en la asignación del gasto. Sin embargo, e incluso con los alcances de la agenda de género en la Ciudad y su incorporación a la estructura vía la apertura del Programa de Género, quedaban fuera los distintos programas y servicios que ofrecía el sector público de la ciudad. La respuesta, en materia de técnica presupuestaria, fue la integración y eventual incorporación a la estructura presupuestal de la clasificación por resultados, también llamada estructura por resultados.

¿Cómo se construye la Clasificación por Resultados?



Donde, la categoría de Resultado reflejará los impactos (política pública), el Subreresultado la gestión pública y las Actividades Institucionales (compuestas por los programas y servicios) y los Proyectos, los desempeños.

Todas las categorías de la Clasificación por resultados (RE, SR, AI, PY), se orientarán conceptual y semánticamente hacia los resultados que se pretenden obtener en lugar de presupuestar con base en los insumos y/o procesos. Con ello, se abandonará la práctica tradicional de presupuestar con base en la inercia y desde el punto de vista del funcionamiento del gobierno para integrar desde ahora e presupuesto codificado con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

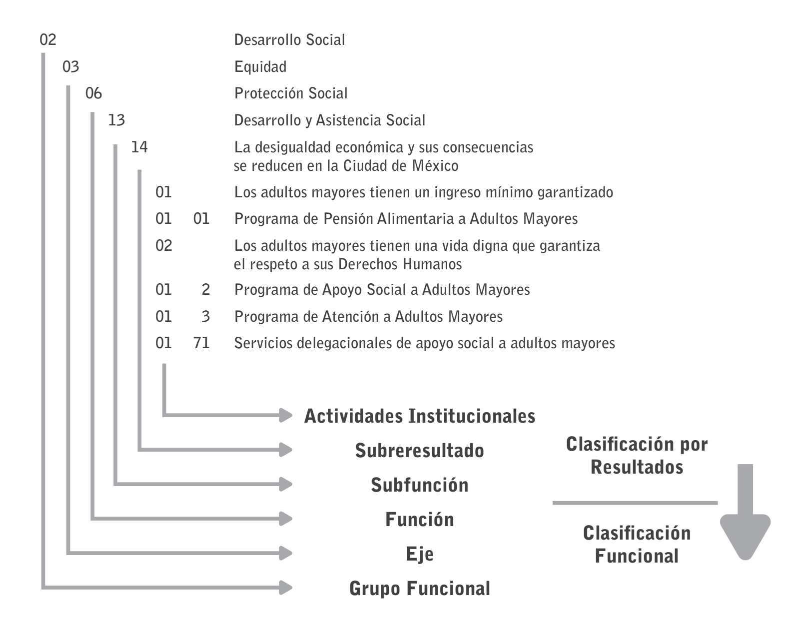
RECURSOS DESTINADOS PARA EL SUBRESULTADO 13 "SE REDUCEN LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES" POR ACTIVIDAD INSTITUCIONAL					
GF	R	SR	AI	DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO
02				**Desarrollo social**	
02				*Equidad*	
02				Protección social	
02				**Género**	
02	13			Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres	
02	13	01		Las políticas públicas tienen perspectiva de género	
02	13	01	01	Seguimiento y Coordinación de Políticas con Perspectiva de Género	$10,092,427.00
02	13	01	02	Generación de políticas ambientales de género	$15,000.00
02	13	01	03	Política de género para la conmemoración del Bicentenario	$3,000,000.00
02	13	01	04	Agilización de gestión gubernamental para mujeres	$550,000.00
02	13	01	07	Planeación y diseño de programas y acciones en pro de la igualdad de género	$37,172,837.00
02	13	02		Se promueve la cultura de la igualdad de género	
02	13	02	01	Promoción de Igualdad de Género	$365,611,514.00
02	13	02	20	Programa de Fortalecimiento de Derechos de las Mujeres	$1,403,105.00
02	13	02	05	Formación y Especialización en Derechos Humanos de las Mujeres	$1,460,000.00
02	13	02	06	Atención Integral y Generación de Procesos de Empoderamiento de los Derechos de las Mujeres	$1,950,000.00
02	13	03		Se reducen los obstáculos para el desarrollo laboral de las mujeres	

Fuente: elaboración propia.

En términos de administración y técnica presupuestaria, la clasificación por resultados representó una innovación y una vía rápida para la construcción de herramientas que reflejaran no sólo lo que utiliza el gobierno en términos de insumos y lo que hace en forma de actividades y aún, de acciones, sino de objetivos y resultados a alcanzar donde los efectos y los impactos denotaran una aspiración tangible de mayor bienestar poblacional y desarrollo. En este sentido, un resultado como el que aparece abajo "La desigualdad económica y sus consecuencias se reducen en la Ciudad de México", de donde se deriva un Subresultado como "Los adultos mayores tienen un ingreso mínimo garantizado" o "Los adultos mayores tienen una vida digna que garantiza el respeto a sus Derechos Humanos",

difiere —diametralmente— con las categorías que hasta la implantación de los cambios descritos existían. Por ejemplo, con estas categorías el desarrollo de indicadores relevantes en términos del impacto de las políticas públicas en el bienestar de la población era mucho más viable y quedaba bajo responsabilidad de los distintos sectores, construirlos.

La introducción de la clasificación por resultados derivada de todas las funciones y subfunciones alineadas, a través de la categoría de la Actividad Institucional (AI), con los programas y servicios del GDF abrieron una oportunidad para incorporar objetivos precisos y un enfoque de política pública, de corto, mediano y largo plazo atado a las asignaciones de gasto vía una matriz, conocida como la clave o estructura presupuestal.



Fuente: elaboración propia.

Los cambios descritos se introdujeron vía el Manual de Programación y Presupuestación, una guía que año con año integra la Secretaría de Finanzas para que todas las OPre —centrales, sectoriales y en las distintas áreas— construyan su presupuesto. Al mismo tiempo, importantes reformas a nivel de ley —como la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y su respectivo Reglamento y reformas subsiguientes— institucionalizaron

no sólo el enfoque orientado/basado en resultados sino que las nuevas clasificaciones, tanto la funcional como la por resultados, formaron parte del andamiaje procedimental de la operación del presupuesto.

ADECUACIÓN INSTITUCIONAL
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (31 de diciembre 2009) ARTÍCULO 16.- Los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal se elaborarán con base en los resultados que se pretendan alcanzar conforme al avance y cumplimiento del Programa General, al análisis del desempeño económico del Distrito Federal y las perspectivas económicas para el año que se presupuesta, de conformidad con lo establecido en esta Ley y su Reglamento. ARTÍCULO 24.- La programación y presupuestación del gasto público comprende: I. Las actividades que deberán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegacionales y Entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados contenidos en los programas sectoriales que se derivan del Programa General y, en su caso, de las directrices que el Jefe de Gobierno expida en tanto se labore con dicho Programa; **Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Fedeal (8 de marzo 2010)** Artículo, Fracción VI Artículo, Fracción VI Indicador.- Variable que mide el insumo, actividad, producto, resultado o impacto de la acción gubernamental. Artículo 50.- Las reglas de carácter general para la integración del Anteproyecto de Presupuesto, serán emitidas por la Secretaría, mismas que deberán contener al menos los elementos siguientes: I. El módulo de Integración por Resultados, con las reglas para la integración del Programa Operativo Anual y el Marco de Política Pública; **Reformas a la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del D.F, 2010, 2011 y 2012** **Manual de Programación - Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2010, 2011, 2012**

Fuente: elaboración propia.

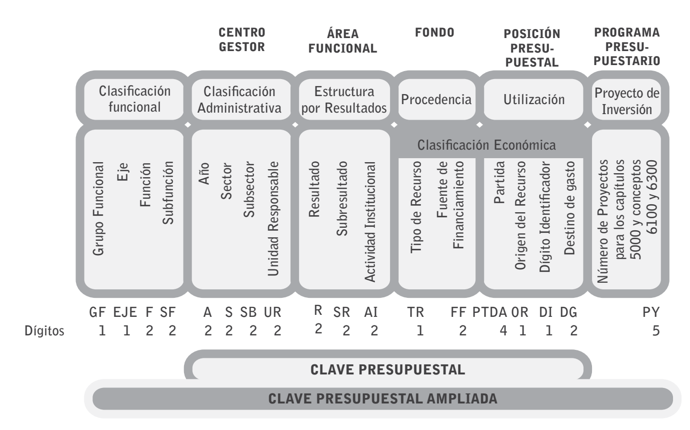
En definitiva, la innovación del Gobierno del Distrito Federal en Gestión y Presupuesto por Resultados —en el contexto de los gobiernos subnacionales— se explica por la ventana de oportunidad que significó el gran atraso que presentaban las herramientas de gestión y análisis, dado el rezago institucional del GDF. De igual manera, la centralización de procesos de tipo estatal y municipal en la Secretaría de Finanzas hizo que la reforma fuera generalizable, tanto en el sector central, el paraestatal y el de las delegaciones, cuyos gobiernos mantienen algunas atribuciones de tipo municipal.

La introducción de una reforma presupuestaria cuya base de partida fue el diseño e implantación de una nueva clave y estructura presupuestal,

dentro de la cual figuran las clasificaciones funcional y por resultados, hizo que el GDF tuviera un enfoque mucho más cercano y, por ello, con probabilidades de una mayor incidencia que la que se ha obtenido con el desarrollo del presupuesto por programas.[13] La dificultad de desarrollar de manera adecuada un verdadero presupuesto por programas hubiera requerido un esfuerzo institucional que no hubiera contado con los recursos, tanto humanos como financieros, para transformar rápidamente la gestión pública de la Ciudad hacia las demandas que enfrentaba.

La introducción de una estructura por resultados —una propuesta innovadora y que se aparta del común denominador de las estructuras programático-presupuestales en México— permitió que pudiera generarse información relevante para la toma de decisiones y una interlocución más eficiente y efectiva con la ciudadanía para el fortalecimiento institucional y la calidad del gobierno.

Manual de Programación - Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2010



Fuente: elaboración propia.

[13] Gonzalo Martner, *El presupuesto por programas y actividades*, San José, Departamento de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública América Central, 1964; Ricardo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo Veintiuno, 1967; Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Bibliografía

ALESINA, Alberto, *et al.* (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

BAILEY, John J. (1980). "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget." *Inter-American Economic Affairs,* 34:27-59.

------, (1984). "Public Budgeting in Mexico, 1970 - 1982." *Public Budgeting & Finance,* 4:76-90.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CHÁVEZ PRESA, Jorge A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA LÓPEZ, Roberto. (2006). *I Seminario Regional de Sociedad Civil y Gestión Pública para Resultados*. México: Inter-American Development Bank.

GARCÍA LÓPEZ, Roberto y García Moreno, Mauricio. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Oficina de Relaciones Externas, BID.

KRAUSE, Philipp. (2009). "Patterns of Executive Control over Public Spending." En *Emerging Research in Political Economy and Public Policy*. Londres: London School of Economics and Political Science.

MARTNER, Gonzalo. (1964). *El presupuesto por programas y actividades*, vol. No. 413. San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública América Central.

MARTNER, Ricardo. (1967). Planificación y presupuesto por programas. México: Siglo Veintiuno.

OECD. (2005). "Reallocation: The Role of Budget Institutions." Budgeting and Management Division of the Public Governance and Territorial Development Directorate, París: Secretary General of the Organization for Economic Co-operation and Development.

RAMÍREZ, Miguel D. (1997). "México." Pp. 111-148 in *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, edited by L. Randall. Austin, Texas: University of Texas Press, Austin.

SCHICK, Allen. (1966). "The road to PPB: The stages of budget reform." *Public Administration Review,* Diciembre: 243-258.

TANZI, Vito. (1999). "Why Governance Matters in the Allocation and Management of Public Revenue and Expenditure." *Asian Revew of Public Administration,* XI: 13.

VÁZQUEZ ARROYO, Francisco. (1979). *Presupuestos por programas para el sector público de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

WAGNER, Richard E. (2007). *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay.* Cheltenham: Edward Elgar.

WILDAVSKY, Aaron. (1978). "A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts." *Public Administration Review*: 501-509.

LA TRAYECTORIA DE LA DEUDA PÚBLICA: ¿UNA SOLUCIÓN PARA LA VIGILANCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN LAS CIUDADES MEXICANAS?

Heidi Jane Smith[1]

Este artículo pretende explicar cómo los patrones de endeudamiento en México pueden servir como una solución privada para evaluar las cuentas públicas en los gobiernos subnacionales. En 1997, la reforma legal al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) otorgó a las municipalidades la facultad de contratar créditos con la banca comercial. En 2000, la reforma fue aprobada con éxito en el Congreso. La ley requiere que cada ciudad tenga dos evaluaciones de calificadoras de su municipalidad que evalúen sus sistemas financieros, de operación, perfil económico y ocho criterios tales como: liquidez económica, deuda, finanzas, sistemas de apoyo, etcétera. Las cuatro entidades de

[1] Todos los errores son responsabilidad de la autora. Se pueden mandar comentarios a heidi.smith@fiu.edu

calificación en México son: Standard & Poor's, Moody's, Fitch y HR Ratings, una agencia local.

A través de su utilización, no sólo de los sistemas de calificación pero también de la aprobación del endeudamiento en los mercados financieros, se encuentra una solución por parte del sector privado porque éste estará vigilando las finanzas públicas de las ciudades mexicanas. Sin embargo, en 2009, de los 2,454 municipios, sólo 155 habían calificado para créditos y 40 tenían activos créditos bancarios privados.[2] Entonces, ¿por qué son tan pocos los municipios que usan el crédito privado? En términos más generales, este documento se preocupa por las razones por las que los municipios en México adquieren deuda pública, haciendo énfasis en el análisis de las circunstancias y las condiciones en que los municipios deben asumir la deuda. Por ello, este artículo busca resolver las siguientes preguntas:

- ¿Cuándo y por qué los gobiernos subnacionales (estados y municipios) se endeudan?

- ¿En qué momento el municipio debe endeudarse?, ¿al principio o después de que inicie su administración?

- ¿Cuáles son las mejores ofertas en términos de plazos y tasas de interés?

- ¿Cuál es el propósito de los préstamos e inversiones en infraestructura, desarrollo económico, y cobertura de los gastos de operación?

El principal objetivo es entender mejor los patrones de endeudamiento de las ciudades de México y saber si adquieren deuda pública o privada. El propósito es encontrar una manera de generar más transparencia en las cuentas públicas con el nuevo sistema de financiamiento del sector financiero.

El marco teórico del endeudamiento municipal puede comenzar con los estudios de la descentralización fiscal o la devolución de poderes a los gobiernos locales de los gobiernos centrales. Muchos académicos

[2] Heidi Jane Smith, H. J. M., entrevista con personal de Standard & Poor's, México, 2009.

han separado el movimiento de descentralización en reformas políticas, administrativas y fiscales.[3] Por ejemplo, Falleti ha argumentado que el proceso de descentralización es de carácter secuencial, puesto que comienza con las reformas administrativas (devolver la autoridad), luego se traslada a la creación de un marco político (elecciones locales) y, por último, establece municipios autónomos con la capacidad fiscal para gestionar sus propios recursos. Falleti, entre otros, sugiere que este último elemento, el establecimiento de reformas financieras descentralizadas, la promoción de incentivos fiscales y el fomento de los sistemas de ingresos deben surgir desde abajo. Empero, este marco teórico ha demostrado ser difícil de aplicar.[4] El uso del endeudamiento municipal permite aumentar los recursos locales sin imponer impuestos a los ciudadanos.

A pesar de que México ha avanzado en su proceso de democratización de gasto, muchos académicos reconocen que hay varios problemas en su sistema intergubernamental.[5] Principalmente, el proceso consistió en descentralizar el gasto sin recaudación de impuestos locales. En su obra, Gamboa muestra cómo el sistema mexicano de reparto de ingresos puede desalentar la movilización de ingresos a nivel local mediante el aumento de la dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos locales (Ramo 33 y 28). Esto se debe a que estas transferencias disminuyen los incentivos para aumentar los impuestos locales en las jurisdicciones locales.

Gamboa afirma que, al igual que en otras federaciones, al cerrar la brecha entre los ingresos locales y los costos de prestación de servicios se

---

[3] S. Cheema y D. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices (Innovative Governance in the 21st Century)*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2007; T.G. Falleti, T. G., "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective", *American Political Science Review*, 99(3), 2005, pp. 327-346; D. Rondinelli y S. Cheema, "Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries", *International Review of Administrative Sciences*, 47, pp. 133-145, 1981; L. Santín, "Decentralization and civil society in Mexico", en P. Oxhorn, J. Tulchin y A. Selee (eds.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 75-114.

[4] T. Falleti, T., "Decentralization and democracy in Latin America (A review)", *The Americas, The Academy of American Franciscan History, 62*(1), 2005, pp. 144-145.

[5] Enrique Cabrero, "La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva", *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal, México, UAM/Codereg/Gobierno del Estado de Guanajuato/Dirección General de Fortalecimiento Municipal*, 2000; E. Cabrero y A. Carrera, A., "Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case", DAP-CIDE, 2002; Fausto Hernández Trillo, "¿Es disciplinado el marcado crediticio estatal mexicano?" *El Trimestre Económico, Fondo de cultura Económica, FCE, LXIV*(254, abril-junio), 1997.

mejora la gobernanza en los países. Esto se debe a que el gobierno central afloja el control sobre las finanzas subnacionales y, consecuentemente, los gobiernos subnacionales disfrutan de autonomía financiera significativa.[6] Sin embargo, esto se puede convertir en un problema para la recaudación de ingresos locales porque se hace más fácil para los alcaldes y autoridades locales pedir favores políticos en los niveles superiores de gobierno, que aumentar los impuestos a nivel local dado que esto último puede ser políticamente impopular.[7]

No obstante, la flexibilidad y la fortaleza de las instituciones que gobiernan el presupuesto público representan sólo una cara de la misma moneda. El costo de tener instituciones presupuestarias fuertes y jerárquicas –aún centralizadas– que suelen contener y controlar eficientemente problemas de balance financiero y déficits,[8] en muchos casos anula la oportunidad de tener una gestión pública orientada hacia resultados y al largo plazo. Más aún, inhibe la posibilidad de impulsar un enfoque de política pública genuinamente sectorial.[9]

Aquí se argumenta que el uso de deuda pública, con sus requisitos de evaluación por parte de las entidades de calificación, se puede transformar en una manera de vigilar a las cuentas públicas. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América hay tres tipos generales de bonos municipales: *bonos de obligación general*, de ingresos y de desarrollo industrial.[10] Los bonos de obligación general tienen por objetivo financiar proyectos gubernamentales como parques, calles, escuelas y edificios públicos. En

[6] R. Gamboa, *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México*, 1997.
[7] K. Fukasaku y Jr. Mello, *Fiscal Decentralization in Emerging Economies*, OECD, 1999.
[8] A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1999; A. Alesina y National Bureau of Economic Research, *Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America*, 1996; A. Alesina y R. Perotti, *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries* (Working Paper No. 5214), Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1995; A. Alesina, G. Tabellini y National Bureau of Economic Research, *A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy*, 1987; J. Poterba, y J. Hagen, *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press, 1999; N. Roubini y J. Sachs, *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies* (Working Paper No. 2682), Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1988; G. Tabellini y A. Alesina, *Voting for the Budget Deficit* (Working Paper No. 2759), Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1988.
[9] C. Santiso, "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budgetary Process in Latin America", ponencia presentada en el XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, 2005.
[10] A. Thau, T*he Bond book Third Edition*, New York, McGraw-Hill, 2011.

general, utilizan una garantía con las transferencias futuras del gobierno, pero aún tienen que pagar parte de la deuda con los impuestos locales. Además, deben ser aprobados por referéndum popular. Por su parte, los *bonos de ingresos* se emiten para proyectos con fines especiales o instalaciones de uso específico como el desarrollo o la mejora de los sistemas de alcantarillado y agua, aeropuertos públicos, autopistas, hospitales, viviendas e instalaciones públicas de aparcamiento. Éstos exigen pago de los cánones por uso, cargos o la venta de un proyecto generado a partir del proyecto financiado. La dependencia o entidad del gobierno que emite el bono de reserva está obligada a pagar por los servicios de la deuda de los ingresos. A los bonos de ingresos con las garantías del gobierno se les llama bonos de "*doble cañón*". Finalmente, existen los *bonos de desarrollo industrial* los cuales se propusieron para promover el desarrollo económico y se utilizan en beneficio de instituciones tanto públicas como privadas. En general, estos bonos fueron ampliándose, al atraer o retener financiamiento existente para los hospitales, servicios públicos, servicios de transporte, etcétera. Sin embargo, en la base se debe incluir la creación de empleo y el fortalecimiento del impuesto local para crear un efecto multiplicador que ayude a la economía local.

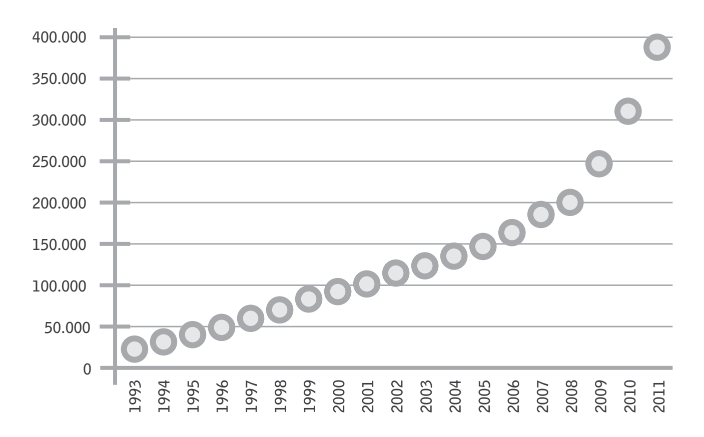
En otros países existen leyes con el fin de controlar qué tipo de entidades pueden utilizar la condición de exención de impuestos. Los bonos estadounidenses, por ejemplo, clasifican los gobiernos subnacionales a partir de una variedad de factores. Además, cada agencia calificadora tiene una metodología diferente para determinar su tarifa. Por ejemplo, Fitch Ratings tiene un enfoque de dos pasos: primero, se hace un juicio del riesgo de Transferencia y Convertibilidad (T&C) tal como se refleja en la calificación del *country ceiling* (techo país) y, después, se evalúa la capacidad de las entidades y transacciones para sobrevivir al estrés económico y financiero asociado a las crisis de deuda soberana. Las entidades calificadoras más importantes incluyen a Standard & Poors, Moody's y Fitch, pero muchos países también tienen su propia agencia de calificación comercial.

Cabe mencionar que riesgo soberano (*sovereign risk)* y riesgo país (*country risk*) no son iguales. El primero refiere a la evaluación del riesgo de que el gobierno de una nación soberana no pague sus deudas. El último está relacionado con el riesgo derivado de eventos o factores de un país particular que están fuera del control del sector privado y que afectan las condiciones de inversión y préstamo transfronterizo en moneda extranjera. La calificación del techo país está positivamente correlacionada con la calificación soberana (*sovereign rating*) (por ejemplo, mientras más alta sea la calificación soberana, es más probable que el

techo país se fortalezca). Los bancos corporativos y las transacciones estructuradas sólo pueden ser calificados como soberanos, hasta el techo país, si la calidad de su crédito se juzga como suficientemente fuerte para resistir una crisis de deuda soberana.

"Techo soberano" (*sovereign ceiling*) es la calificación de la moneda extranjera y de las entidades en el largo plazo, independientemente de que la calidad crediticia sea particularmente fuerte y alta como para resistir la crisis de deuda soberana. Además, hay varios factores que afectan la comercialización de los bonos.[11] Entre éstos se encuentran: denominaciones de bonos, tasas de interés, calificaciones de crédito, calendarios de pagos y cláusulas especiales. En general, mientras más alta sea la calificación del crédito, más rentable será la estructura de vencimiento para los inversionistas, y entre más lejano esté el requerimiento de pago de la fecha de expedición, más atractiva será la emisión para los inversionistas.[12]

Trayectoria de la Deuda



Fuente:: elaboración propia con datos de SCHP, UCEF, 2012

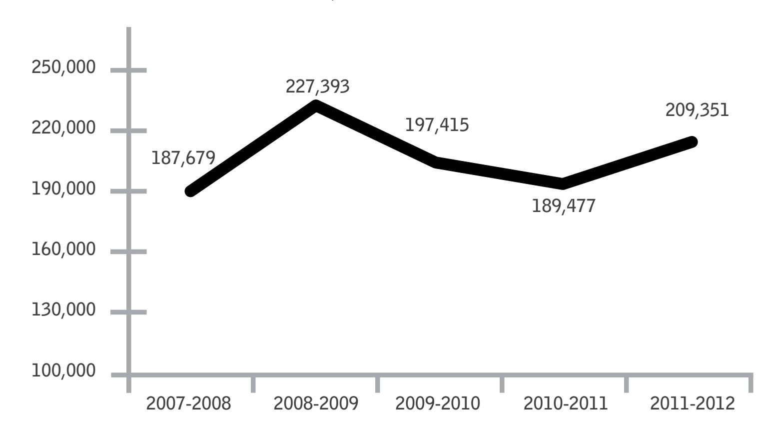
Debido a la ley del 2000, México ha tenido una alta trayectoria de la deuda subnacional. Cabe notar que el gobierno nacional ha estado vigilando a los gobiernos locales con mucho interés y ha ayudado a los

[11] T. Clark, G. Nichols, J. Edwards DeSeve y C. Johnson, *Financial Handbook for Mayors and City Managers*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, Inc., 1985.
[12] MIS Report, *Designing a bond issue: A Guide "Municipal Bonds"*, 1987.

estados durante tiempos de crisis con fondos nacionales. A pesar de eso, la deuda pública tuvo dos momentos de quiebra interna de los bonos soberanos en los últimos veinte años, el primero fue durante la crisis tequilera del 1994, y el segundo después de la crisis financiera mundial del 2008.

Pero aún, en la gráfica de arriba, no se demuestra una caída grave, porque el gobierno del Presidente Felipe Calderón asignó más de $1,800 millones de pesos para el mayor banco de desarrollo del país, Banobras, inundándolo con recursos para fondos de préstamos a municipios desde el sector público con el propósito de hacer circular el capital en la economía mexicana. A pesar de la ley y las crisis financieras, las entidades federativas usan un bajo porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para el uso de los bonos. Esto se demuestra en la siguiente gráfica. Cabe mencionar que la deuda no es tan alta en términos del PIB de los estados; para ellos las transferencias nacionales (aportaciones, convenios de descentralización, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas -FAFEF- y participaciones) son la principal fuente de obtención de ingresos.

Recursos administrados por las Entidades Federativas como porcentaje del PIB 2000-2008

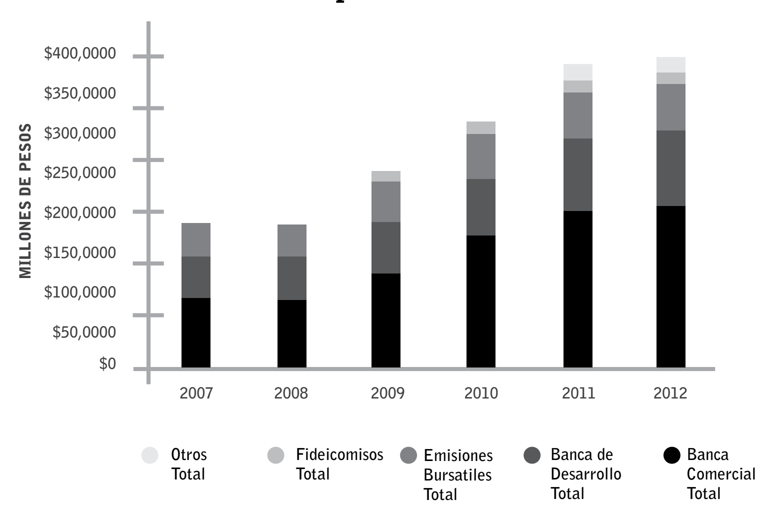


Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, UCEF, 2010.

Con la aprobación de la ley, los gobiernos subnacionales (estados y municipios) tienen varias opciones para adquirir deuda pública. Son cuatro categorías de préstamos: (1) banca de desarrollo; (2) préstamos de

fideicomisos garantizados de la propia fuente de ingresos; (3) préstamos de fideicomisos con garantías de la Bolsa Mexicana de Valores; y (4) los préstamos públicos garantizados con futuras transferencias. Los funcionarios pueden seleccionar altas o bajas tasas de interés y plazos más largos o más cortos mediante el uso de paquetes, ya sea del sector público o privado. Por ejemplo, muchos gobiernos municipales usan la banca comercial para cubrir sus gastos corrientes hasta que llega la próxima transferencia federal; por lo tanto, toman préstamos con unas tasas muy altas de interés, pero generalmente los pagan durante el mismo año fiscal. Una gran parte de los estados todavía obtienen más préstamos de la banca de desarrollo que de inversionistas privados o directamente de los mercados de capitales para sus obras de inversión. En la siguiente gráfica se muestra la diversificación del origen de la deuda por entidades federativas y municipios.

Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios 2007-2012



Fuente: elaboración propia con datos SHCP, UCEF, 2012,

Trabajos Empíricos en México

En México se han hecho varios estudios para determinar el impacto del endeudamiento. En general, existen tres líneas de investigación: 1) impactos políticos; 2) impactos económicos; y 3) impactos institucionales y de legislación. Por ejemplo, se ha encontrado que los municipios gobernados

por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) muestran un nivel de contratación de deuda mayor que los municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) o el Partido Revolucionario Institucional (PRI).[13] También varios investigadores han descubierto que existe un ciclo político en el endeudamiento.[14] Esto, porque los funcionarios en los municipios y estados enfrentan el problema de la curva de aprendizaje al aprender los sistemas financieros para maniobrar sus cuentas públicas.

Generalmente en los años electorales se endeudan más. En el caso de los municipios, el ciclo comienza cada tres años. Los gobernadores aumentan su endeudamiento el cuarto y quinto año de sus administraciones. Debido a esta demanda, el precio se eleva (con mayores tasas de interés). Sobre todo, los estados se endeudan más que los municipios. Dado que el gasto en inversión pública federal se destina a proyectos de inversión, los municipios necesitan una inyección constante de capital (mantenimiento o mejoramiento); por lo tanto, los montos de deuda pública contratada por la entidad federativa se incrementan.

Factores Políticos

Cuando hay mayor competencia política (en los casos en que los gobernantes tienen una carrera de escala nacional o cuando hay pequeños márgenes para que el partido resulte reelecto) el resultado es un gobierno más responsable y con menores montos de deuda contratada.[15] Cuando el ejecutivo local tiene una trayectoria nacional se preocupa por la estabilidad económica de la entidad pública, buscando cuentas públicas "sanas" dentro de su presupuesto. Dicho de otra manera, los gobiernos divididos contratan menos deuda. Por lo general, el Poder Legislativo (con representación opositora) puede generar presión para limitar al gobernador o presidente municipal al hacer propuestas de endeudamiento. Los diputados ven el endeudamiento como una herramienta que beneficia las acciones del Ejecutivo y, por lo tanto, intentarán limitar su uso.

[13] A. Ramírez Verdugo, *Determinantes Políticos e Institucionales del Endeudamiento Municipal en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.
[14] J. Lotfe Soto, *Determinantes del Endeudamiento Subnacional en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009; Ramírez Verdugo, op. cit.; P. Zarate Ramos, *Determinantes Políticos Del Endeudamiento de las Entidades Federativas en México. Análisis Emperico Del Periodo 1993-2009*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2012.
[15] Ramírez Verdugo, *op. cit.*

Factores Económicos

En otro estudio se encontró que los costos fijos tienen un efecto a escala.[16] A mayor tamaño del estado, se pueden tener mayores cantidades de deuda. Mientras más capacitada esté la burocracia, hay mayor endeudamiento (privado). Además de esto, un estudio del 2006 al 2008 encontró que hay cuatro factores importantes que impactan el monto de la deuda de los gobiernos subnacionales: el PIB estatal, los recursos federales vía aportaciones, el desempleo y el FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal). Es decir, en los gobiernos subnacionales con mayor PIB, transferencias, aportaciones y desempleo; aumenta el monto total de deuda.[17] Sin embargo, en términos de participaciones, cuando un estado tiene mayor número de transferencias de la federación se reducirán los incentivos para contratar más deuda, ya que el costo económico y político llega a ser alto si no es viable o necesario el incremento en esta cuenta.

Las dos calificadoras por cada municipio no disminuyen el precio de mercado —puesto que para los municipios influye más el riesgo del país.[18] Los estados reciben términos competitivos de Banobras, debido al acceso a la banca comercial y su competencia. Empero, los términos que ofrece Banobras para los municipios no son competitivos porque ellos no logran acceder tan fácilmente a la banca comercial. En otra investigación se identificó que por cada peso que se contrata de deuda pública en los estados, la inversión aumentará 14 centavos,[19] lo que en términos *per cápita* significa que cada peso adquirido de deuda por habitante aumenta la inversión en sólo 8 centavos. Es decir, existe un proceso de suplantación de recursos que está aumentando otro tipo de gasto al contratar una deuda. Esta situación está altamente inducida por el marco legislativo de la deuda pública.[20]

---

[16] Lotfe Soto, *op. cit.*
[17] Pero otro estudio con datos de 1980-2000 encontró que el PIB tiene una relación negativa y variable, mientras que la marginación tiene una relación positiva con la necesidad de contratar mayores montos de deuda (Pastrana Vallas, 2007). Estos datos son anteriores a la ley del uso de sistemas financieros privados.
[18] Lotfe Soto, *op. cit.*
[19] Alberto Gutiérrez Fernández, *Federalismo Fiscal: una comparación Internacional y reflexiones sobre el caso de México*, México, ITAM, 1995.
[20] E. Franco Vivanco, *Impacto del Endeudamiento Político Sobre La Inversión Productiva en las Entidades Federativas de México, 1993-2006*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008.

Factores Institucionales

La calidad legislativa del diseño constitucional subnacional —sus definiciones y restricciones de deuda pública— es importante y puede ayudar a aumentar la inversión. En particular, los estados con baja calificación en este aspecto muestran una tendencia a gastar aproximadamente 80% menos en inversión con los recursos provenientes de deuda en comparación con los estados de alta calidad. Los estados con calidad media también tienen una tendencia a gastar menos en inversión que los estados con buena calidad legislativa, en 60% menos.[21] Finalmente, el marco legal puede influir para determinar la fungibilidad de los ingresos pues, antes de la contratación de deuda, el gasto en inversión puede aumentar más con una mejor legislación.

Después, en 2008, los gobiernos subnacionales empezaron a usar más la banca comercial para financiarse. Se puede decir que tardaron mucho en entrar al mercado de los productos financieros. En la siguiente gráfica se pueden ver los estados y sus productos financieros durante el año 2012. Lo interesante es que se encuentran estados muy pobres, otros muy ricos, con mucha variación en los partidos que les gobiernan.

Tipos de financiamiento de acuerdo con sus fuentes, 2012

PRÉSTAMOS DEL SECTOR PRIVADO	EMISIONES BURSÁTILES	CRÉDITOS CON GARANTÍA DEL FONDO	PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
Aguascalientes	Chihuahua	Nuevo León	Oaxaca
Morelos	Nuevo León	Tabasco	Zacatecas
Ciudad de México	Puebla	Tamaulipas	Hidalgo
Quintana Roo	Chihuahua	Chiapas	Nuevo León
San Luis Potosí	Distrito Federal	Oaxaca	Estado de México
Nuevo León	Veracruz	Durango	Durango
Chihuahua	Chiapas	Veracruz	Coahuila
Sinaloa	Hidalgo	Nuevo León	Yucatán
Zacatecas	Michoacán	San Luis Potosí	
Puebla	Oaxaca		
Guanajuato	Estado de México		
Campeche			

Fuente: Elaboración propia con base en información de SHCP, UCEF 2012.

[21] *Idem*.

Hallazgos y Discusión

A lo largo de este estudio se observó que hay mucho interés en usar el endeudamiento subnacional como una nueva forma de financiar servicios públicos. Pero también se puede usar como un nuevo modelo para evaluar las políticas públicas en los municipios. Se puede, a través de los clasificadores de crédito, hacer un sistema de vigilancia (*public auditing*) a las cuentas públicas. Aunque el mercado privado está todavía en su infancia. Podemos considerar que hay problemas fuertes y posibilidades de abusos del sistema: de ineficiencia burocrática, rebotes en los mercados internacionales y, recientemente, debates sobre el déficit en la prensa internacional que crean una mala imagen del endeudamiento. Sin embargo, hay nuevos problemas por resolver con los mismos recursos. Aún el diseño institucional de los municipios define la capacidad de endeudarse, y éste es muy frágil en México.[22]

El contexto histórico, la gobernanza y la economía de los municipios son significativos. En 2010, 80% de los mexicanos vivían en una zona urbana. La población urbana ya superaba a la población rural en México desde la década de 1960. Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, en la actualidad, 55% de la población vive en ciudades que son administradas por dos o más municipios. Esto crea problemas por el tamaño de las áreas metropolitanas y de gobernabilidad dentro de ellas. Como las áreas metropolitanas son fragmentadas, enfrentan cantidades de deuda más pequeñas y no tienen planes de desarrollo conjunto para las zonas conurbadas. La historia y economía política de cada estado determina la necesidad y el monto en que puede endeudarse el municipio. Por lo tanto, la contabilidad estandarizada con cuentas claras y separadas por función (infraestructura como agua, caminos y autopistas, mejoras municipales, entre otras) puede ayudar a resolver estas problemáticas.

Por su parte, la política del sector financiero es nueva y tiene muchos nuevos modelos para el financiamiento de los préstamos (PPS, bursatilización, etcétera). Por lo tanto, tardan en entrar al mercado. Muchos gobiernos subnacionales no son capaces de entrar al mercado o simplemente no saben que existen otros mecanismos para financiarse. Además, la competencia del mercado puede ser muy alta con 30% en los retornos. Sin embargo, no hay un estudio mayor de evaluación de las entidades de calificación como reguladoras de precios. Finalmente, Banobras no está ofreciendo servicios competitivos en el ámbito municipal. En este contexto, ¿no sería mejor cambiar su utilización hacia una banca

[22] L. Cabrera Castellanos y E. Cruz Mora, "Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México". *MPRA Paper*, 2009.

verde para combatir el cambio climático o el respaldo a los bancos (Fianza Financiera) o, tal vez, buscar una nueva dirección solamente hacia a los estados y los municipios más pobres?

La mejor política de endeudamiento es una que fuerza a los gobiernos locales a usar los recursos para mejorar la efectividad, tanto en la recaudación local, como en sus sistemas de control de gasto y en general la transparencia en las finanzas públicas.[23] Al final de cuentas, estas herramientas pueden disminuir costos de monitoreo para el público inversionista y fortalecer el crecimiento económico de los gobiernos. Por lo tanto, la federación mexicana podría asignar menos recursos a partidas como educación, salud, servicios básicos, infraestructura, y obligar a las entidades federativas a buscar sus propios recursos para pagar sus bienes públicos. Una manera para lograrlo sería usando el mercado de capitales, para liberar las presiones financieras por las que atraviesan.

Bibliografía

ALESINA, A., *et al.* (1999). *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

------, (1996). *Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

------ y Perotti, R. (1995). *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries* (Working Paper No. 5214). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

------ y Tabellini, G. E. (1987). *A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy. Review of Economic Studies, 57(3).*

CABRERA CASTELLANOS, L., y Cruz Mora, E. (2009). Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México. *MPRA Paper*

CABRERO, E. (2000). "La municipalización, un proceso necesario ante un federalismo que se renueva". *Municipalización en Guanajuato, una estrategia para el fortalecimiento municipal,* México: UAM/ Codereg/Gobierno del Estado de Guanajuato/Dirección General de Fortalecimiento Municipal.

[23] Lotfe Soto, *op. cit.*

CABRERO, E., y Carrera, A. (2002). *Fiscal Decentralisation and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case.* México: DAP-CIDE.

CHEEMA, G. S., y Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices (Innovative Governance in the 21st Century).* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

CLARK, T., NICHOLS, G., *et al.* (1985). *Financial Handbook for Mayors and City Managers.* New York: Van Nostrand Reinhold Company, Inc.

DENISON, D. V. (2001). "Bond Insurance Utilization and Yield Spreads in the Municipal Bond Market." *Public Finance Review*, 29(5), 394-411.

DENISON, D. V., *et al.* (2009). "When States Discriminate: The Non-Uniform Tax Treatment of Municipal Bond Interest." *Public Administration Review*, 69(3), 458-468.

FALLETI, T. (2005). "Decentralization and democracy in Latin America (A review)." *The Americas, The Academy of American Franciscan History, 62*(1), 144-145.

FALLETI, T. G. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective." *American Political Science Review, 99*(3), 327-346.

FRANCO VIVANCO, E. (2008). *Impacto del Endeudamiento Político Sobre La Inversión Productiva en las Entidades Federativas de México, 1993-2006*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

FUKASAKU, K., y Mello Jr., M. d. (1999). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies*. OECD.

GAMBOA, R. (1997). *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México.* México: Banco de México.

GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, G. e. I. t., Alberto. (1995). *Federalismo Fiscal: una comparación International y reflexiones sobre el caso de México*. México: ITAM.

HERNÁNDEZ TRILLO, F. (1997). "¿Es disciplinado el marcado crediticio estatal mexicano?" *El Trimestre Económico, Fondo de cultura Económica, FCE, LXIV*(254, abril-junio.

HERNANDEZ-TRILLO, F., y Jarillo-Rabling, B. (2008). “Is Local Beautiful? Fiscal Decentralization in Mexico.” *World Development Journal*, 36(9), 1547-1558.

LEIGLAND, J. (1997). “Accelerating municipal bonds market development emerging economies: An assessment of strategies and progress.” *Public Budgeting & Finance*, 17(2), 57-79.

LOTFE SOTO, J. M. (2009). *Determinantes del Endeudamiento Subnational en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

MIS Report. (1987). *Designing a bond issue: A Guide “Municipal Bonds”*. s.p.i.

PASTRANA VALLAS, A. (2007). *Economic Determinants Politicos and State Public Debt: 1980-2000*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

POTERBA, J. M., y Hagen, J. V. (1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

RAICH, U. (2002). “Impacts of Expediture Decentralization on Mexican Local Governments.” Programa de presupuesto y gasto público. México: CIDE.

RAMÍREZ VERDUGO, A. (2001). *Determinantes Políticos E Institucionales del Endeudamiento Municipal en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

RONDINELLI, D., y Shabbir Cheema, G. (1981). “Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries.” *International Review of Administrative Sciences*, 47, 133-145.

ROUBINI, N., y Sachs, J. (1988). *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies* (No. Working Paper No. 2682). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

SANTÍN, L. (2004). “Decentralization and civil society in Mexico.” En P. Oxhorn, J. Tulchin y A. Selee (Eds.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore: MD: Johns Hopkins University Press, pp. 75-114

SANTISO, C. (2005). B*udget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budgetary Process in Latin America*. Paper presented at the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy.

SMITH, H. J. M. (2009). Interview with Staff Standard & Poor's. México.

TABELLINI, G. E., y Alesina, A. (1988). *Voting for the Budget Deficit* (No. Working Paper No. 2759). Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

TAMAYO-FLORES, R., y Hernández-Trillo, F. (2006). *Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas*. México: CIDE y Tecnológico de Monterrey.

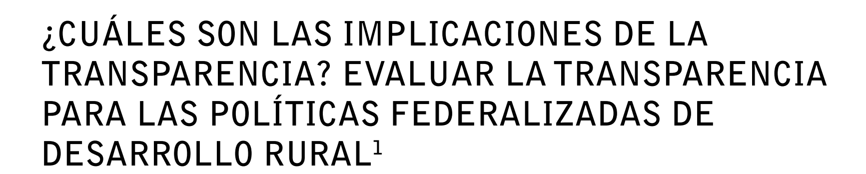
THAU, A. (2011). *The Bond book Third Edition.* Nueva York: McGraw-Hill.

WEIL, H. E. (1907). Municipal Bond Issues Explained. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 30, 197-203.

ZÁRATE RAMOS, P. (2012). *Determinantes Políticos Del Endeudamiento de las Entidades Federativas en México. Análisis Emperico Del Periodo 1993-2009*, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

CAPÍTULO 7

COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y PÚBLICO-PRIVADA



¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES DE LA TRANSPARENCIA? EVALUAR LA TRANSPARENCIA PARA LAS POLÍTICAS FEDERALIZADAS DE DESARROLLO RURAL[1]

Brian Palmer-Rubin

Ana Joaquina Ruiz Guerra

En el contexto de una democracia transicional, la participación de la sociedad civil en la política pública es indispensable para garantizar el

[1] Esta ponencia es parte de una investigación en curso, más amplia, sobre el efecto de la transparencia en la calidad de las políticas públicas y la calidad del gasto.

imperio de la ley,[2] la rendición de cuentas[3] y la calidad de la representación.[4] Es decir, los ciudadanos —y, en concreto, la sociedad civil organizada— toman un papel en el diseño, la ejecución y el monitoreo de políticas públicas de calidad, garantizando que ellas se realicen eficientemente, sin desvío de recursos, y sin excesivos procesos burocráticos. Si esta participación es democrática y efectiva influye a favor de políticas públicas que están diseñadas para responder a las necesidades más urgentes de los ciudadanos, que se designen los recursos necesarios para que estos programas sean factibles y que los frutos de estos programas lleguen a los ciudadanos que más los necesitan. Traduciéndose las políticas, entonces, en bienestar.

Así pues, tanto el Derecho de Acceso a la Información (DAI) como la Transparencia se convierten en un vínculo esencial entre la participación de los ciudadanos y la mejora de la calidad de las políticas públicas, ya que a partir del uso de la información los ciudadanos pueden reclamar un mejor diseño de los programas y un más eficiente uso de los recursos públicos.

Las reformas en materia de Transparencia y Acceso a la Información realizadas en México desde el año 2002 han generado una vasta literatura,[5] pero también instituciones sólidas que la promulgan y promueven, como el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Hoy en día, las dependencias públicas tienen la obligación de publicar la información sobre sus actividades y desarrollar instrumentos para responder a solicitudes de información por parte de los ciudadanos. Sin embargo, los avances en la implementación de estas reformas legales están diferenciados tanto en el ámbito federal como en el estatal, siendo los estados los más retrasados al dejar espacios para la opacidad.

[2] Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy?*,The Kellogg Institute for International Studies, working paper, no. 172, 1998, disponible en: http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf; Catalina Smulovitz, "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", Política y Gobierno, 9.2, 2002, pp. 297-323.

[3] John Ackerman (coord.), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI–UNAM–IIJ–UdeG–Cámara de Diputados–Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008.

[4] Adam Przeworski, "Social Accountability in Latin America and Beyond", en Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, *Enforcing the Rule of Law*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 2006.

[5] Entre otros: John Ackerman, *op. cit.*; Jonathan Fox y Brian Palmer-Rubin, "Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el Gobierno Mexicano a las solicitudes de información pública?", *Gestión y Política Pública*, 20, 1, 2010, pp. 3-61; Alfonso Hernández-Valdés, *Transparencia y Salud. El alcance de los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos*, Guadalajara, ITESO, 2012.

El estado de la implementación de las reformas sobre transparencia en México es diferenciado. A pesar de que México tiene calificaciones positivas en el avance de este derecho a nivel internacional, vale preguntarse ¿para qué sirve en realidad la transparencia? En este artículo, realizamos una investigación basada en la perspectiva de un usuario simulado interesado en las políticas de desarrollo rural para evaluar el estado del Acceso a la Información (AI) en algunas entidades federativas. En vez de preguntar si las dependencias públicas cumplen con los requisitos legales del AI—como es la norma en las evaluaciones existentes de los sistemas de transparencia—nos preguntamos si la información que proveen estas dependencias es suficiente para fomentar la participación ciudadana efectiva, es decir, la participación ciudadana que puede influir a favor de la rendición de cuentas y la calidad de la política pública.

Particularmente, nos enfocamos en la transparencia en políticas de desarrollo rural, ya que su situación es especialmente problemática por razones estructurales e institucionales. Dentro del primer tipo, se puede decir que el sector agrícola tiene intereses asentados, tanto corporativos como empresariales;[6] que existe una tradición de patronazgo, clientelismo y corrupción en el medio rural, y que los gobiernos suelen utilizar a los programas agrícolas para cooptar a poblaciones a su favor. Institucionalmente, los programas dirigidos al medio rural están fragmentados con diferentes reglas de operación y objetivos opuestos; los gobiernos estatales carecen, en muchos casos, de la profesionalización burocrática para ejercer los recursos en condiciones de plena transparencia[7] y el diseño institucional de las reglas favorece la opacidad.[8]

Para evaluar la calidad de la transparencia de los distintos niveles, nos enfocamos en el programa de Activos Productivos, un programa federalizado que financia a inversiones en capital para productores agropecuarios. En el caso de este programa, el gobierno federal controla —a grandes rasgos— el diseño del programa y su presupuesto, pero los gobiernos estatales tienen mucho margen de maniobra para decidir cuáles proyectos financiar. Observar este programa con las mismas

[6] Jonathan Fox y Libby Haight, "Transparency Reforms in Mexico: Theory and Practice" en Fox, *et al. Mexico's Right-to-Know Reforms, Civil Society Perspective*s, 2007, versión electrónica disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/?p=4468>.
[7] Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983– 1993)*. Logros y desencantos, México, Miguel Ángel Porrúa–CIDE, 1998.
[8] Mauricio Merino, "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada" en Fox y Haight (eds.), *Subsidios para la Desigualdad*, 2009, disponible en: http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo2.php

características fundamentales, nos permite identificar los factores estatales que causan los diferentes niveles de acceso a la información en los estados. El otro motivo para estudiar este programa es el hecho de que es altamente proclive al desvío de recursos y la opacidad, dado que las responsabilidades se diluyen, los fondos pueden pasar a fideicomisos si el gobierno estatal no deposita su parte, y pueden ejercerse a discrecionalidad del gobierno estatal.

Aunque buscamos incidir en los debates sobre la transparencia en general, nuestra metodología y nuestros hallazgos tendrán relevancia más directa para cualquier persona interesada en la transparencia de programas a los que se accede por medio de solicitudes y, sobre todo, los que son programas federalizados. Cada una de estas características complica la transparencia. El acceso por medio de una solicitud —o un proyecto que se desarrolla y entrega en respuesta a una convocatoria—presenta muchas oportunidades para la opacidad y la discrecionalidad del gasto en comparación con programas cuyos beneficiarios están determinados por una fórmula. El arreglo federalizado también introduce complicaciones porque implica la coordinación de dos actores distintos —los gobiernos federal y estatal— los cuales cuentan con diferentes marcos legales, culturas democráticas y sistemas para la toma de decisiones y el manejo de la información pública.

La primera sección de este artículo describe los supuestos teóricos bajo los que hemos calificado el acceso a la información, para, posteriormente, presentar los índices desarrollados. La segunda sección presenta cómo es que metodológicamente se han seleccionado los estados y programas, y la tercera presenta los resultados y conclusiones del análisis. Vale la pena mencionar que ésta es una propuesta de medición del AI desde la perspectiva del usuario, que aún está en construcción.

Transparencia para la Acción y Subsidios Agrícolas: una propuesta metodológica para medir la calidad del DAI

La literatura en materia de transparencia y acceso a la información ha traído consigo una vasta literatura de las propias reformas[9] y sobre las

[9] Sergio López Ayllón, *El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: la Reforma al Artículo 6to de la Constitución Mexicana*, México, IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia, no. 17, 2009.

consecuencias de éstas en la participación ciudadana[10] y la rendición de cuentas.[11] Aún más literatura se ha escrito sobre la implementación de las reformas,[12] incluso en sectores específicos.[13] Igualmente, los niveles de transparencia tanto en la Federación como en los estados han sido medidos en diversos índices como la Métrica de la Transparencia (CIDE) y el IDAIM (Fundar y Artículo XIX).

Sin embargo, esta relación se da por sentada como si las reformas en materia de acceso a la información tuvieran un efecto directo en la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se problematiza poco sobre cuál es el efecto de la transparencia y el acceso a la información en los actores sociales y sobre el uso que éstos le dan a la información. Justo aquí es donde se ubica esta investigación.

Para poder entender la relación entre acceso a la información y la perspectiva del usuario, hemos usado el concepto de "transparencia focalizada". Cabe hacer énfasis que el uso de este concepto no es como se entiende ahora en el lenguaje de la burocracia mexicana, sino que, como lo hemos tomado de Fung, Graham y Weil,[14] debe ser entendido como criterios que permiten evaluar si las agencias gubernamentales hacen disponible la información de forma que alcanza a su público objetivo. La transparencia focalizada tiene, entonces, cinco características: un mandato público de que sus documentos lo sean para corporaciones u otras organizaciones públicas o privadas; de información estandarizada, comparable y desagregada, sobre productos o prácticas específicas, para un propósito público definido.[15]

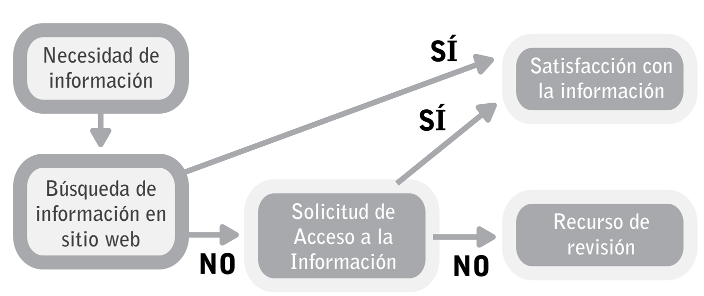
Si consideramos, como señalan Fung y coautores, que el objetivo de la transparencia es, entonces, informar a un público específico e identificado sobre prácticas o productos específicos; es fundamental que la información pública considere la perspectiva del usuario y que llegue en un contexto para ser inmediatamente utilizada en actividades de la sociedad civil. Esto es la transparencia para la acción.

[10] Fox. *et al.,* 2007, op. cit.; Smulovitz y Peruzzotti, op. cit.
[11] Andreas Schedler, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, México, IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia, no. 3, 2008.
[12] John Ackerman, *op. cit.*; Fox, *et al.* 2010, *op. cit.*; Hernández Valdés, *op. cit*.
[13] Ángel Trinidad Zaldívar y Juan Cristóbal Cruz Revueltas, *Transparencia Focalizada. Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en México*, México, IFAI-COMAIP, 2011.
[14] Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *Full disclosure. The perils and promise of transparency.* Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 5.
[15] *Ibid*, p.6.

Hemos tomado un paso más adelante y traducido la transparencia focalizada como la transparencia para la acción. Además, se ha señalando que ésta debería tener las siguientes características como un estándar: comparable, información desagregada, apta para un objeto social específico, precisa y fácil de entender.

Para concretar esto —que aún se encuentra en un nivel teórico— en indicadores precisos, nos hemos preguntado en primera instancia qué información requiere un usuario de información sobre políticas públicas rurales, particularmente un activo usuario del DAI, o sea, un miembro de alguna organización. Asumimos que la mínima información que requiere un usuario de este tipo para conocer los programas de solicitudes es: saber cuáles son las reglas de operación de un programa, cuáles son los requisitos para acceder a un programa (lineamientos, formatos, fechas), quiénes han solicitado acceso al programa (listas de solicitantes) y las listas de beneficiarios del mismo. Estas últimas deberían incluir, al menos, información desagregada por beneficiario como: folio o nombre, estrato socioeconómico al que pertenece o tipo de productor, algún componente geográfico como estado o municipio, género y especificidades del programa.[16] El proceso para que un usuario acceda a la información es el siguiente:

Diagrama 1: Pasos para acceder a la información para un potencial usuario



Una vez juntando los aspectos que consideramos esenciales para un usuario común de información y enfocándonos en un estándar de

[16] A partir de entrevistas con líderes de organizaciones campesinas y con usuarios activos del DAI hemos determinado que estos campos son los más relevantes.

transparencia focalizada, hemos operacionalizado diversas dimensiones que nos dan cuenta de la calidad de la información disponible: completud, accesibilidad, disponibilidad y calidad de la respuesta a la solicitud de acceso a la información.[17] A continuación describimos que significan estas variables:

a) Completud:

Esta variable se refiere a la diferencia entre la cantidad de información obtenida por el usuario comparada con la cantidad de información que el usuario buscó. Para medir esta variable hemos identificado los tipos de información que deberían ser públicos y los comparamos con el grado con el que éstos se encontraban disponibles en los sitios de las secretarías de agricultura, así como en las respuestas a las solicitudes de información.

b) Disponibilidad:

Ésta es una dimensión relacionada con las nuevas tecnologías de la información y el debate en curso sobre el gobierno abierto.[18] Pues, cuando la información pública y se provee proactivamente a través de sitios gubernamentales debe ser fácil de encontrar. En la era de información, esta información debe estar disponible al usuario con poca inversión de tiempo, en lugar de que éste pase horas buscando la misma en línea y desista.

c) Accesibilidad

Esta dimensión refleja cómo es que la información se provee,[19] ya que de nada sirve contar con la información si no puede utilizarse. Combinando esta dimensión con los principios de Gobierno Abierto, estamos hablando de que la información sea libre para usar, re-usar y replicar.[20] Así pues, los estándares más altos de transparencia requieren, ya que la mayor parte de

[17] Adaptación de López Ayllón, *Transparencia y Acceso a la Información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*, UNDP, presentación en conferencia, 2007, p. 7, quien señala que existen siete dimensiones de la transparencia: accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad; todas ellas desde la perspectiva de un tercero externo quien es el receptor de ese flujo. Omitimos verificabilidad, inclusión y legibilidad porque son menos relevantes a la experiencia de transparencia focalizada, y añadimos disponibilidad como una dimensión particularmente importante para obtener información de sitios web, no contemplado por López Ayllón. Accesibilidad nosotros lo tradujimos desde la sociedad de la información y no en el cómo se puede tener conocimiento de la información pues asumimos que ya existe un marco institucional.

[18] Ver www.opengovernmentdata.org

[19] López Ayllón, 2007, *op. cit.*, p.9.

[20] Ver, por ejemplo, la definición que ofrece the Open Government Working Group: <http://opengovernmentdata.org/about/>.

la información es disponible en formatos digitales, que los actores estatales no sólo publiquen la información en línea, sino que inviertan en recursos adecuados para que la información tenga las características señaladas, en lugar de realizar inversiones en formatos opacos que dificultan el manejo de la información, en particular, bases de datos. Es decir, que no tengan restricciones de software o complicaciones innecesarias cuando hay que acceder a los datos.

d) Calidad de la respuesta de la Solicitud de Acceso a la Información (SAI):

Si la información no está disponible o no contiene lo que el usuario necesita, entonces el usuario debe hacer una SAI, ya bien al IFAI o a los institutos de acceso a la información estatales. Nos hemos enfocado en si la respuesta ha sido en tiempo y si se ha otorgado la información que se buscaba, vía un vínculo a la página web donde está disponible o bien un archivo adjunto. La existencia de un vínculo es relevante, ya que en ocasiones las dependencias colocan la información en sus sitios web tras las SAI que reciben.

Aplicación del Método

En esta sección explicamos cómo es que hemos seleccionado el programa que analizamos para medir los resultados y cómo hemos hecho la selección de casos para finalmente incluir la selección de indicadores objetivos que nos han permitido evaluar a los estados.

a) Elección del programa a evaluar

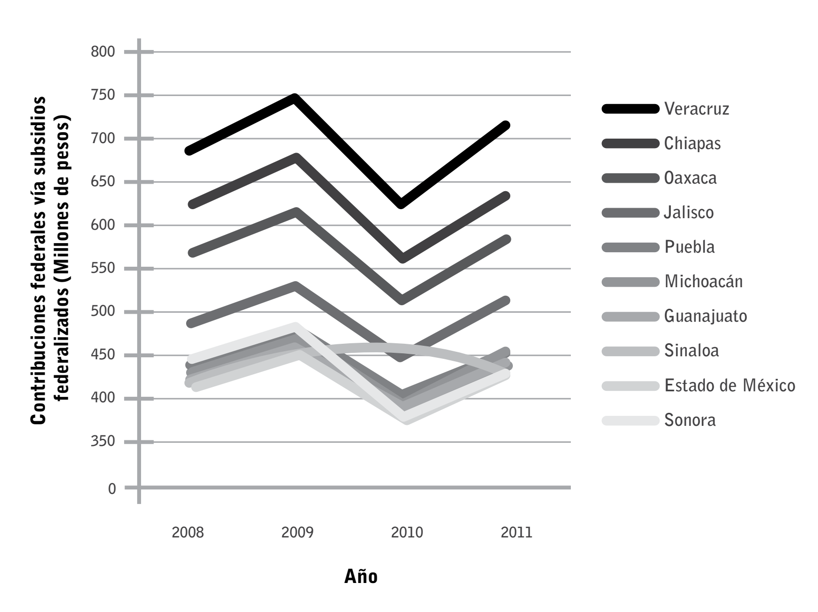
Hemos elegido el Programa de Adquisición de Activos Productivos, enfocándonos en un solo programa para controlar mejor sobre las variaciones en los diversos programas que pudieran ser afectadas por intereses asentados. Al enfocarnos en un solo programa, con el mismo diseño en varios estados, podemos aislar las variables que a nivel estatal influyen en el grado de transparencia del programa—y la forma en que aquélla contribuye a la participación de actores rurales en el diseño e implementación de este programa.

b) Selección de casos

Hemos elegido ver las condiciones del programa en seis estados de la República Mexicana: Chiapas, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Veracruz. Todos estos estados tienen niveles significativos de sectores agrícolas y un segmento grande de productores de pequeña

escala (dueños de tierras con menos de 10 hectáreas). Igualmente, estos seis estados están dentro de los 10 más grandes receptores de subsidios agrícolas federales durante el periodo 2008–2011 (gráfica 1).

Gráfica 1: Contribución federal a subsidios federalizados, primeros 10 estados receptores



Fuente: Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C. <http://www.amsda.com.mx/>, consultado el 3 de mayo de 2012.

La siguiente Tabla 1 retrata las características de la producción primaria estatal. Como podemos ver, en todos los estados —excepto Jalisco— el tamaño promedio de la unidad de producción es menor a 10 hectáreas. De igual manera, todos tienen una porción de población dedicada a actividades primarias considerablemente importante, lo que contrasta con el bajo producto interno bruto que esta actividad representa, tanto a nivel estatal como nacional. Lo anterior, nos permite controlar por la importancia de la agricultura en la economía—siendo el caso que todos estos estados dependen altamente del sector primario—y, al mismo tiempo, explorar el efecto de variaciones en el nivel socio-económico de la población y las instituciones democráticas que varían marcadamente entre estos estados.

Tabla 1: Características de la producción agrícola estatal

	% DE LA POBLACIÓN ESTATAL EMPLEADA EN EL SECTOR PRIMARIO [I]	% DEL PIB AGRÍCOLA QUE SE ORIGINA EN ESTE ESTADO [II]	% DEL PIB AGRÍCOLA ESTATAL ATRIBUIBLE AL SECTOR PRIMARIO [III]	NÚMERO DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN [IV]	TAMAÑO PROMEDIO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN [V]
Chiapas	40.3%	1.89%	4.61%	460,820	5.8
Estado de México	5.2%	9.70%	3.95%	533,969	2.2
Jalisco	9.4%	6.62%	10.56%	218,291	14.3
Michoacán	24.3%	2.45%	7.27%	262,779	7.9
Oaxaca	34.4%	1.52%	2.99%	421,692	5.0
Veracruz	23.0%	4.72%	8.20%	630,013	6.6

i. El sector primario se refiere a producción agrícola, ganadera y silvicultura. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 4º trimestre 2011, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/last accessed>, consultado el 26 de abril 2012.
ii. Precios corrientes. Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>, consultado el 26 de abril 2012.
iii. Precios corrientes. Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>, consultado el 26 de abril 2012.
iv. Fuente: Censo Agrícola, 2007, INEGI, http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=17177&s=est, consultado el 26 de abril 2012.
v. Fuente: Censo Agrícola, 2007, INEGI, http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=17177&s=est, consultado el 26 de abril 2012.

c) Indicadores de Transparencia

De las variables que hemos mencionado en la sección anterior (completud, disponibilidad, accesibilidad y calidad de la respuesta a la SAI), hemos diseñado una serie de indicadores para efectivamente medir estos elementos. Para el caso de Activos Productivos, y combinando con la perspectiva del usuario del acceso a la información, hemos basado nuestras mediciones en la información básica sobre el programa y los listados de beneficiarios. La información básica del programa es una combinación de las dimensiones que anteriormente señalamos como reglas de operación e información sobre el acceso a los recursos.

Escoger estas dimensiones se debe a que esta información del programa es la mínima información requerida por el usuario, y

los listados de beneficiarios son de publicación obligatoria para las dependencias de la administración pública según el artículo 7º de la Ley de Transparencia. Eliminamos de nuestros indicadores sobre transparencia focalizada a las listas de solicitantes debido a que no se encuentran disponibles en ningún sitio web. A pesar de que hicimos una solicitud de acceso a la información por estos listados, obtenerlos fue un *via crucis* ya que el IFAI tuvo que fallar a favor del peticionario y hasta ese momento pudieron consultarse. Esta solicitud se basó en el conocimiento de la existencia de la información, ya que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) registra todos los movimientos de solicitantes y beneficiarios de programas en el Sistema Único de Registro de Información (SURI), el cual no es disponible al público.

Los indicadores y las dimensiones mencionadas se resumen en la siguiente tabla:

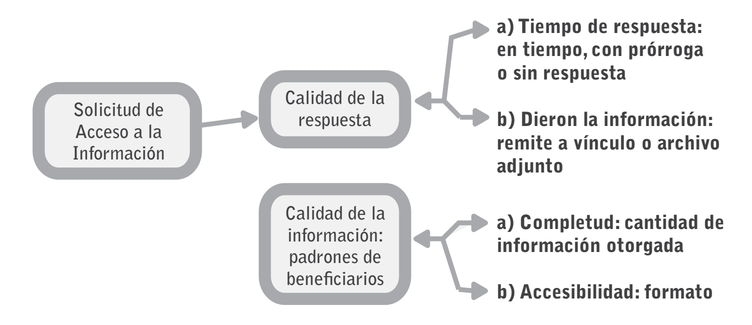
Tabla 2: Indicadores de la transparencia para evaluar la información disponible en sitios web y solicitudes de acceso a la información

	COMPLETUD	DISPONIBILIDAD	ACCESIBILIDAD	ENTREGA EN TIEMPO
Información básica sobre el programa disponible en el sitio web	Un punto si se encontraba: • Reglas de operación • Formatos para aplicar • Instrucciones • Fechas	Promedio en número de *clicks* para acceder a la información	NA	NA
Listas de beneficiarios en el sitio web	Un punto por la presencia de • Años disponibles (hasta 3) • Información sobre los beneficiarios (hasta 5) • Subprogramas (hasta 3)	Número de *clicks* en el sitio web para obtener la información	Formato de la base de datos • Formato abierto (*open source*) (5 puntos) • Archivo Excel (4) • PDF que puede modificarse (3) • PDF encriptado (2) • Documentos escaneados o fotografiados (1)	NA

	COMPLETUD	DISPONIBILIDAD	ACCESIBILIDAD	ENTREGA EN TIEMPO
Listas de beneficiarios en respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información	Igual que la casilla superior	Si las dependencias otorgaron: • Link exacto o archivo adjunto (2 puntos) • Vínculo inexacto (1) • Vínculo roto (0)	Igual que la casilla superior	-Se dio la información en tiempo: 3 puntos • Información entregada al final de la prórroga: 2 ptos • Información entregada después de la fecha límite: 1 pto • Sin información provista: 0 puntos

Debido a que las Solicitudes de Acceso a la Información contienen dos dimensiones, destacamos éstas en un protocolo de evaluación. Las dimensiones referidas son: calidad de la respuesta y calidad de la información provista. Es importante distinguir entre ellas puesto que si bien es importante para un estudioso de la transparencia evaluar la calidad de la respuesta como se ha hecho en los ejercicios de usuario simulado de índices, como la Métrica de la Transparencia del CIDE, es fundamental para el usuario contar con la información que solicitó, por lo que es relevante destacar la calidad de dicha información.

Diagrama 2: Protocolo de evaluación de Respuestas a Solicitudes de Acceso a la Información



Posterior a diseñar la estrategia metodológica con la que evaluaríamos la información disponible para un usuario común, pasaremos a analizar los datos con los que nos encontramos.

Evaluando la transparencia en Activos Productivos

Una vez desarrollada la metodología que hemos propuesto para analizar el estado del Acceso a la Información, la sometimos a prueba con el fin de constatar qué tanto es que la información disponible sirve para la acción, es decir, para la consulta por ciudadanos interesados y su probable re-uso.

Una primera observación —antes de entrar al análisis— es que ningún nivel de gobierno, ni federal, ni estatal, proveyó de información que pueda ser calificada como transparencia focalizada –lo que denominan como tal sólo son estadísticas sobre el sector o apoyos generales de ayuda, pero no información relevante sobre las políticas públicas estatales. Ello demuestra poco interés de parte de las agencias gubernamentales para "ponerse en los zapatos de usuario", ya que sólo se pretende cumplir con los mínimos establecidos por la ley sin mayores niveles de proactividad. En algunos casos, el cumplimiento de las disposiciones legales no es suficiente para que el usuario interesado cuente con toda la información posible.

Un aspecto más que demuestra poca proactividad por parte de las dependencias gubernamentales es que la información no es fácil de encontrar. En los sitios web uno tiene que buscar la información para encontrar, en el mejor de los casos, la información útil. Sin embargo, en muchas ocasiones, los vínculos están rotos, no tienen una fecha actualizada o están otros documentos que no corresponden a lo señalado. En la mayoría de los casos, cuando la información que se busca se encuentra, la información no es comparable, está agregada y no se puede analizar en subgrupos como por ejemplo, fondos municipales o por ramo de producción; o bien, no está en formatos estandarizados que hagan fácil su comprensión al usuario común.

Por su parte, las SAI son muy lentas y complicadas, lo que requiere de un nivel alto de conocimiento técnico para ejercer el DAI. Ello deriva en la falta de interés y el alto costo de inversión para que un usuario pueda obtener la información precisa que busca.

Para el caso de Activos Productivos, recordemos que estamos hablando de un programa de solicitud de recursos por lo que al menos es relevante y –obligatorio por ley- la publicación de cierta información mínima del programa, es decir, reglas de operación, formatos, fechas, y padrones de beneficiarios, entre otros. Cabe destacar que los padrones de solicitantes no están disponibles al no ser una obligación legal.

Pasando a las calificaciones que usamos para nuestro sistema, a continuación presentamos la primera tabla de la aplicación de nuestro método al sitio web (Tabla 3). En el sitio del Estado de México no estaban las listas de beneficiarios del Programa Activos Productivos, tampoco en Oaxaca ni en Veracruz, así que tuvimos que calificar sólo Chiapas, Jalisco y Michoacán. Jalisco fue el estado mejor calificado, ya que contó con el mayor número de campos de información disponible. Sin embargo, es un estado al que hay que escarbar para llegar a la información, pues nos tomó cuatro *clicks* llegar a ella. Por su parte, Chiapas tiene la información desde la página de inicio, aunque incompleta. Todos los estados presentan la información en formatos PDF, lo cual, dificulta integrar una base de datos.

Tabla 3: Calificaciones para las listas de beneficiarios en los sitios web

ESTADO	COMPLETUD				DISPONIBILIDAD (# DE *CLICKS*)	ACCESIBILIDAD (1-5)
	AÑOS (1-3)	CATEGORÍAS (1-5)	SUBPROGRAMAS (1-3)	TOTAL (1-11)		
Chiapas	1	3	3	7	1	3
Estado de México	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Jalisco	2	4	3	9	4	3
Michoacán	1	2	3	6	2	3
Oaxaca	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Veracruz	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: Calificaciones originales basadas en los sitios web de las secretarías de del ramo; visitadas en Marzo de 2012.

Por su parte, la información sobre los programas se encontraba relativamente disponible para todo el sitio, excepto los formatos de aplicación y las fechas límite que suponemos no estaban disponibles pues consultamos los sitios cuando ya había vencido el tiempo de solicitud de recursos. Es interesante destacar que Veracruz es el único estado sin información de este tipo, pero todos contaban con al menos las reglas de operación y un manual de instrucciones para acceder a los recursos, lo cual es fundamental para un interesado en esta

información. Sin embargo, las reglas de operación de este programa son difíciles de entender, lo cual eleva el costo de la información para el usuario.

Tabla 4: Calificaciones para la información de los programas disponible en los sitios web

ESTADO	COMPLETUD (1-4)	DISPONIBILIDAD (# DE *CLICKS*)				
		REGLAS DE OPERACIÓN	FORMATO DE APLICACIÓN	MANUAL/ INSTRUCCIONES	FECHAS LÍMITE	PROMEDIO DE DISPONIBILIDAD
Chiapas	4	4	4	4	3	3.75
Estado de México	3	3	ND	2	2	2.33
Jalisco	4	3	3	3	4	3.25
Michoacán	1	ND	ND	2	ND	2
Oaxaca	3	1	ND	1	1	1
Veracruz	0	ND	ND	ND	ND	0

Fuente: Calificaciones originales basadas en los sitios web de las secretarías del ramo; visitadas en Marzo de 2012.

Debido a que no habíamos encontrado la información que necesitábamos para nuestra investigación en los sitios web de la secretarías, hicimos Solicitudes de Acceso a la Información que, como ya mencionamos, calificamos en dos dimensiones: la propia información entregada y la calidad de la respuesta.

Como podemos ver en la Tabla 5, todas las dependencias, excepto Michoacán entregaron en tiempo y la mayoría remitió a un vínculo o a un archivo, excepto Veracruz y Oaxaca. En cuanto a la completud de la respuesta, tuvimos mucho más éxito al obtener los padrones de beneficiarios por esta vía, teniendo casi todos los campos para los estados que respondieron: Estado de México, Jalisco y Michoacán. Ello nos habla de un elevado costo de obtención de la información para el usuario, ya que tiene que hacer SAI para hacerse de la información que le importa.

Tabla 5: Evaluación de respuestas a solicitudes de acceso a la información para obtener listas de beneficiarios

ESTADO	COMPLETUD				ACCESIBILIDAD (1-5)	CALIDAD DE LA RESPUESTA	
	AÑOS (1-3)	CATEGORÍAS (1-4)	SUBPROGRAMAS (1-4)	TOTAL (1-11)		ENTREGA EN TIEMPO (0-3)	VÍNCULO/ ARCHIVO (0-2)
Chiapas	Solicitud no realizada por incompatibilidad del sistema operativo						
Estado de México	3	4	4	11	3	3	2
Jalisco	1	4	4	10	4	3	1
Michoacán	3	4	3	10	3	0	1
Oaxaca	ND	ND	ND	ND	ND	3	0
Veracruz	ND	ND	ND	ND	1	3	0

Fuente: calificaciones originales basadas en SAI realizadas en 2011.

Después de sumar las calificaciones por estado, la lista de estados que obtuvimos, de mejor a peor calidad de la información relevante para que usuarios interesados la usen en su favor, fue: Chiapas, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Veracruz. Es posible que si repitiéramos el ejercicio hoy día, las calificaciones cambiasen puesto que hay un nuevo gobierno en Oaxaca, Veracruz y Estado de México, y a finales de 2012 se inicia un nuevo mandato en Chiapas.

Sin embargo, como se puede ver en la Tabla 6 por la comparación de nuestro rango de transparencia focalizada con otros que tienen mucho prestigio, como la Métrica de la Transparencia del CIDE y el ranking de Transparencia Mexicana, podemos observar que son muy diferentes nuestras calificaciones. Esta explicación se basa en que mientras los rankings prestigiados otorgan calificaciones con base en la normatividad y preguntas estándar, nuestro índice se pone en los zapatos del usuario de la

información, así que requiere de información más puntual, desagregada, accesible y disponible, que esté lista para la incidencia en políticas públicas en pos de mejorar su calidad.

Tabla 6: Comparando nuestros hallazgos con otros índices

	NUESTRO RANGO DE TRANSPAREN-CIA FOCALIZADA (DE 6)	RANKING DEL CIDE (DE 32) I	RANKING DE TRANSPARENCIA MEXICANA (DE 32)II
Chiapas	2	21	17
Estado de México	3	26	31
Jalisco	1	24	25
Michoacán	4	30	20
Oaxaca	5	14	29
Veracruz	6	3	12

I. Fuente: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>, consultado el 17 de mayo de 2012

II. Fuente: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf>, consultado el 17 de mayo de 2012

Conclusiones/Recomendaciones

A pesar de los innegables avances en materia de Acceso a la Información y de la conformación de un marco institucional que garantiza este derecho, predominan en México prácticas de opacidad relacionadas con la poca usabilidad de la información pública. Como un caso de transparencia "opaca",[21] hemos analizado a lo largo de este artículo a un programa federalizado de subsidios agrícolas que cuenta con características que lo hacen propenso a dichas prácticas: programa de subsidios por solicitud que le da discrecionalidad y control a la autoridad; federalizado en donde se diluye la responsabilidad de la publicación de información entre el gobierno federal y el estatal, y, uso clientelar de los recursos.

[21] Fox y Haight, 2007, *op. cit*.

Nos hemos enfocado en desarrollar una metodología de análisis que puede ser replicable a otros programas de subsidio o a programas de solicitud de recursos. Más aún, esta metodología pretende superar algunas carencias del debate actual, ya que se pregunta a quienes y para qué sirve realmente la transparencia. Así pues, se parte de la perspectiva de un usuario simulado de información que está relativamente informado en el medio rural, pero que necesita acceder a ciertos estándares de información para su actuar cotidiano. Principalmente, estamos pensando en el usuario que requiere de conocer información sobre políticas públicas para incidir en una mejor calidad de ellas y que redunde en beneficios sociales.

Hemos descubierto que cuando la información que un usuario necesita no se obtiene directamente del sitio web de la dependencia, se elevan los costos de la información, ya que se tiene que hacer una solicitud de acceso a la información, con las implicaciones técnicas que ello tiene, o bien, se tiene que recurrir a métodos informales para acceder a la información. En este segundo caso, sólo las organizaciones de la sociedad civil, constituidas y con cierto peso político tienen la posibilidad de acceder a la información, lo que aumenta la discrecionalidad y uso clientelar de los recursos. Ello deriva en ineficiencia en su uso y en falta de bienestar para los habitantes.

Para mejorar la transparencia focalizada, en el espíritu de hacer accesible la información y de publicarla con base en la información que el usuario requiere, es importante que las dependencias provean información desagregada, comparable y estandarizada, además de presentarla en formatos accesibles. Es relevante que se publique información sobre el proceso para acceder al programa y las reglas para los recursos públicos; así como estadísticas generales y específicas sobre beneficiarios y solicitantes. Los padrones de solicitantes deben contener los mínimos campos señalados anteriormente, folio o nombre de productor, ubicación geográfica, monto, género, grupo vulnerable e información específica del programa. Finalmente, los presupuestos, indicadores de resultados y evaluaciones de los programas deben encontrarse a la vista.

Estamos seguros que si se cumplen estándares de transparencia focalizada, habrá un incremento de la participación ciudadana, lo que tendrá efectos tanto en la democracia como en la eficiencia de las políticas públicas.

Bibliografía

ACKERMAN, John (coord.). (2008). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI–UNAM–IIJ–UdeG–Cámara de Diputados–Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.

CEJUDO, Guillermo, López-Ayllón, Sergio y Ríos, Alejandra. (2010). "Diágnostico de la Transparencia en México. Lecciones de la Métrica de la Transparencia 2010." *Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, 1*.

CIDE. *Métrica de la Transparencia*, disponible en: www.metricadetransparencia.cide.edu.

CABRERO, Enrique (coord.). (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983–1993). Logros y desencantos*, México: Miguel Ángel Porrúa –CIDE.

FOX, Jonathan y Haight, Libby. (2007). "Transparency Reforms in Mexico: Theory and Practice." En Fox, *et al*. *Mexico's Right-to-Know Reforms, Civil Society Perspectives*, http://fundar.org.mx/mexico/?p=4468.

FOX, Jonathan, *et al*. (2010). "Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el Gobierno Mexicano a las solicitudes de información pública?" *Gestión y Política Pública,* 20 (1), 3-61.

FUNG, Archon, Graham, Mary y Well, David. (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.

HERNÁNDEZ VALDÉS, Alfonso. (2012). *Transparencia y Salud. El alcance de los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos*. Guadalajara, México: ITESO.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. (2009). *El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: la Reforma al Artículo 6to de la Constitución Mexicana*. México: IFAI. Colección Cuadernos de Transparencia, no. 17.

------, (2007). *Transparencia y Acceso a la Información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. UNDP Conference Paper.

MERINO, Mauricio. (2009). *Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada* en Fox y Haight (eds), "Subsidios para la Desigualdad," disponible en: http://www.subsidiosparaladesigualdad.org/capitulo2.php

O'DONNELL, Guillermo. (1998). *Delegative Democracy?*. The Kellog Institute for International Studies, working paper, no. 172. Disponible en: http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf.

------, (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy 9.3*, 112–126.

PRZEWORSKI, Adam. (2006). "Social Accountability in Latin America and Beyond". En SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique, *Enforcing the Rule of Law*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

SCHEDLER, Andreas. (2008). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* IFAI. Colección Cuadernos de Transparencia, no. 3.

SMULOVITZ, Catalina. (2002). "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados." *Política y Gobierno,* 9(2), 297-323.

SMULOVITZ, Catalina y Peruzzotti, Enrique. (2000). "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy,* 11(4), 147-158.

ZALDÍVAR, Ángel Trinidad y Cruz Revueltas, Juan Cristobal. (2011). *Transparencia Focalizada. Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en México*, México: IFAI - COMAIP

INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA: CONCERTACIÓN PARA LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE LARGO PLAZO

Martin Lardone (†)

1. Introducción

La ciudad de Córdoba fue fundada el 6 de julio de 1573 por Don Jerónimo Luis de Cabrera, a orillas del Río Suquía. Es la capital de la Provincia de Córdoba y tiene más de 1.300.000 habitantes, cifra que la ubica en el segundo lugar de las ciudades argentinas, detrás de Buenos Aires. La ciudad de Córdoba tiene 576 kilómetros cuadrados de superficie. Es un cuadrado configurado en las leyes provinciales como departamento Capital, limitando con los departamentos Colón y Santa María. Su distribución urbana tiende a la concentración céntrica, aunque lleva un período de descentralización administrativa iniciado en 1994 con la inauguración del primer Centro de Participación Comunal: el de Argüello.

Córdoba es un destacado centro de actividad educativa, cultural y social. Su Universidad Nacional es la primera en fundarse en Argentina,

a la vez que cuenta con otras casas de estudios universitarios, receptando una buena proporción de la demanda educativa del centro y norte del país. Su ubicación geográfica al borde de la pampa húmeda, estratégicamente comunicada con las regiones vecinas y con una arraigada historia fabril, le permite a la ciudad mantener una importante actividad productiva, siendo el sector industrial, de servicios y de la construcción verdaderos motores del quehacer económico. Córdoba se destaca como núcleo automotriz y prometedora fuente de desarrollo informático de *software*.

En la década de 1990, la Ciudad de Córdoba, bajo la orientación de su Gobierno Municipal, desarrolló una muy innovadora experiencia en materia de planificación estratégica que se materializó en el Plan Estratégico de Córdoba, modelo que fue luego inspiración de numerosas experiencias de planificación estratégica en distintos gobiernos locales de la Argentina y de la región. Sin embargo, una serie de gobiernos municipales —que se sucedieron desde 1999— carecieron de la visión política de largo plazo y de la capacidad de movilizar y articular los distintos actores de la Ciudad en un proyecto colectivo. Así, la planificación estratégica fue perdiendo espacio en la vida institucional y política de la Ciudad, por la desarticulación de las instancias técnicas preparadas para ello, y por la falta de vocación de los diferentes gobiernos de turno por buscar acuerdos políticos amplios para sostener políticas de Estado en el largo plazo.

Así, a partir de este diagnóstico de la situación, el Gobierno Municipal —que asumió el poder en diciembre de 2011— tomó la decisión de avanzar en la creación de una instancia de planificación estratégica innovadora para la Ciudad que tuviera la capacidad de producir los insumos técnicos para la planificación de las principales política publicas y de generar los consensos políticos y sociales en torno a ellas.

2. La Creación Del Instituto De Planificación Municipal

El Instituto de Planificación Municipal de la Ciudad de Córdoba (IPM) fue creado por Ordenanza (N* 12.030) del Concejo Deliberante de la Ciudad, a propuesta del Departamento Ejecutivo Municipal, a principios de 2012. La creación del IPM dio lugar a un amplio proceso previo de diálogo y consultas con diversas instituciones y organizaciones representativas de la vida política, institucional, económica, educativa y social de la Ciudad, muchas de las cuales luego formarían parte de las instancias consultivas del IPM. Gracias a este trabajo de consultas y construcción del consenso, el proyecto de creación del IPM fue aprobado en el Concejo Deliberante de la Ciudad por las principales fuerzas políticas representadas en el mismo.

Los dos principales objetivos del IPM son: 1) producir y sistematizar la información científica que sirva de insumo para identificar y gestionar los temas centrales de una agenda de políticas de estado a nivel municipal; y 2) construir consensos en torno a la planificación de la ciudad en el largo plazo, y de la construcción de una visión de ciudad en función de una serie de escenarios prospectivos.

2.1. Fundamentos

El IPM se creó bajo la convicción de que las políticas de Estado requieren algo más que la voluntad política de ponernos de acuerdo en ciertos denominadores comunes mínimos de la agenda pública. Requiere, además, de la inteligencia para identificar ciertos temas prioritarios, para legitimarlos, y para disponer la información estratégica y validada científicamente para abordarlos.

Para su diseño, se recurrió a la experiencia comparada, partiendo del supuesto de que, en la actualidad, los territorios y los actores más dinámicos de la economía y de la geopolítica global apelan a instrumentos cada día más sofisticados para el análisis prospectivo y estratégico de los principales desafíos que impone un mundo crecientemente complejo e interrelacionado. Los países y territorios más modernos enfrentan estos desafíos a través de instrumentos como la construcción de una *Visión de País / Región o Ciudad*, la creación de unidades dentro del Parlamento denominadas Comisiones del Futuro, o la gestación de organismos técnica y funcionalmente independientes que operan como *Think Tanks* desde el sector público.

Es en este sentido que una de las principales aspiraciones fundacionales del IPM es que las políticas públicas que emprenden los diferentes gobiernos siempre estén referenciadas en una necesaria *visión de futuro*, ya que la misión de estos esfuerzos es evitar la dispersión y proporcionar un sentido de organización y coherencia a la administración pública. Se pretende lograr que tanto los organismos del Estado como las políticas públicas que se desarrollan en una sociedad —de alguna manera y en cierto nivel (de agregación)—, confluyan y se orienten a un destino común. En este sentido, se busca contar con una visión prospectiva que se considera fundamental para cerrar la brecha entre el corto y el largo plazo.

En definitiva, el desafío principal que se plantea el IPM es el de proveer los estudios y los análisis prospectivos necesarios para establecer y sostener políticas de mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que los acuerdos

intersectoriales son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro. El IPM busca convertirse en la cristalización institucional de los consensos sociales y políticos sobre la Ciudad en el largo plazo. Con este fundamento, el IPM debe constituirse en una instancia central para que el sector privado, las asociaciones intermedias y las instituciones de producción académica y científica se unan en torno a una estrategia común y participen en el diálogo con otros actores. En el diagnóstico se parte además del supuesto de que la Ciudad de Córdoba, por su vasta e importante trayectoria universitaria, posee una gran capacidad de producción de conocimiento aplicado, que puede ser estratégicamente orientado al diseño de políticas públicas sostenibles y eficaces.

2.2. Mandato "Constitucional Local"

Por otra parte, la Carta Orgánica Municipal, en su artículo 15, atribuye al municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales.

Precisamente, la creación del IPM busca hacer efectivo el deber de la norma municipal fundamental, cuyos principales objetivos son contribuir a la planificación de una Ciudad funcionalmente equilibrada, integrada y articulada con su entorno metropolitano, ambientalmente sustentable, socialmente equitativa y con una participación efectiva de sus vecinos. Así, en resumen, la misión principal del IPM es la elaboración de estudios dirigidos a la formulación de propuestas de políticas públicas para el mediano y largo plazo y la construcción de una visión de ciudad en función de una serie de escenarios prospectivos. Se busca también que este Instituto tenga la capacidad de producir y sistematizar la información científica que sirva de insumo para identificar y gestionar los temas centrales de una agenda de políticas de Estado en el ámbito municipal.

3. La organización del IPM

Tal como se establece en su Ordenanza de creación, el IPM está presidido por el Intendente de la Ciudad, y la dirección recae sobre un Director Ejecutivo que depende directamente del Intendente, y que es designado por el mismo, y seleccionado en función de sus antecedentes en la materia.

Según esta Ordenanza, las funciones del Presidente del IPM son las siguientes:

a) Orientar el proceso de planificación estratégica municipal;

b) Presidir las reuniones del Consejo Consultivo, pudiendo delegar tal función, transitoria o permanentemente, en el Director Ejecutivo del Instituto o en el funcionario que designe;

c) Presidir las reuniones del Consejo Asesor Institucional, pudiendo delegar tal función, transitoria o permanentemente, en el funcionario que designe; y

d) Dictar el Reglamento Interno del Instituto, a propuesta del Director Ejecutivo;

Por su parte, las funciones del Director Ejecutivo son las siguientes:

a) Dirigir las actividades del Instituto, proponer temáticas estratégicas y establecer las prioridades de temas o trabajos a desarrollar;

b) Organizar el funcionamiento del Instituto en áreas de trabajo, conforme temáticas específicas;

c) Establecer el plan de trabajo y el cronograma de actividades;

d) Administrar los recursos del organismo y elaborar el anteproyecto de presupuesto del Instituto, que será elevado al Departamento Ejecutivo Municipal para su consideración e inclusión en el proyecto de Presupuesto General; y

e) Proponer el Reglamento Interno del Instituto.

Esta dirección es asistida por un Director de Coordinación que tiene a su cargo el seguimiento de las distintas áreas de trabajo y su cartera de proyectos y estudios. Si bien los proyectos se realizan de manera articulada con instituciones locales, nacionales y/o internacionales, la gestión de los proyectos y/o estudios está asegurada por especialistas sectoriales con perfiles específicos, bajo la coordinación antes mencionada.

La estructura orgánica del IPM se complementa con dos Consejos que cumplen funciones y misiones bien especificas. La agenda de temas

prioritarios es acordada por el Consejo Asesor Institucional, que está integrado por los Secretarios y titulares de los organismos de directa dependencia del Departamento Ejecutivo Municipal. Este diseño busca justamente vincular los temas de trabajo del IPM con la agenda de gobierno del Gabinete municipal. Dicho de otro modo, vincular el corto plazo con el largo plazo, buscando que los insumos para planificar el largo plazo sean priorizados, demandados y utilizados por quienes son los responsables de la ejecución e implementación efectiva de las políticas públicas municipales.

Como ya se explicó, el IPM se constituye en una instancia central para que el sector privado, las asociaciones intermedias y las instituciones de producción académica y científica se unan en torno a una estrategia común y participen en el diálogo con otros actores. Para ello, el Instituto cuenta con un Consejo Consultivo cuya principal misión es la de asesorar al IPM sobre todas las cuestiones científicas, técnicas y sociales, vinculadas a las necesidades estratégicas de la Ciudad, priorizando la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad de Córdoba y el Área Metropolitana.

Según lo establecido en el artículo 8 de la Ordenanza 12.030, integrarán a este Consejo Consultivo personalidades de reconocida trayectoria personal, solvencia científica, méritos académicos y/o representación política, institucional, sectorial, cultural o religiosa, designados por el Intendente. En el caso de las representaciones institucionales y/o sectoriales el Presidente del IPM ha invitado a nominar representantes a las siguientes instituciones:

a. Las Universidades radicadas en la Ciudad de Córdoba;

b. Los Colegios Profesionales más vinculados a la vida de la Ciudad, y que representen a las diferentes áreas de incumbencia profesional definidas por la Federación de Profesionales Universitarios de Córdoba;

c. Las principales cámaras empresariales de la Ciudad;

d. El Gobierno de la Provincia de Córdoba;

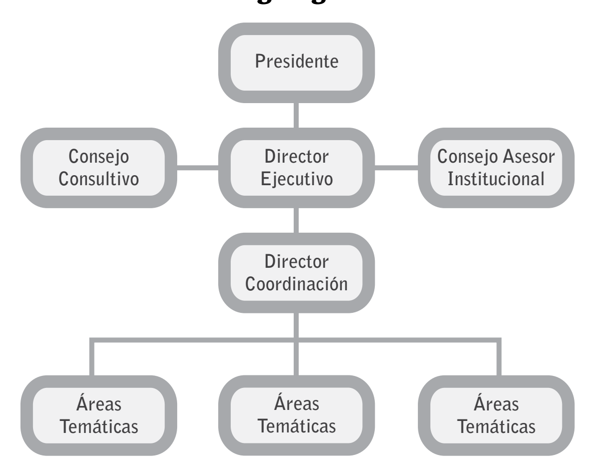
e. La Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC);

f. Las Juntas de Participación Vecinal de la Ciudad; y

g. Las Organizaciónes no Gubernamentales (ONG) más representativas de la Ciudad, que cuenten con personería jurídica reconocida.

Las representaciones institucionales en el marco del Consejo Consultivo se han establecido siguiendo criterios de representatividad, a modo de abarcar todos los ámbitos de la sociedad civil, sin perder por ello capacidad operativa. Los proyectos y estudios son consensuados y evaluados por este Consejo a fin de garantizar los mecanismos específicos de colaboración, el asesoramiento y orientación específicos sobre los diferentes temas de la agenda de trabajo del IPM.

Cuadro: Organigrama del IPM



Al momento de diseño del IPM se ha privilegiado, en general, la organización de una estructura ágil y flexible, con personal técnico y administrativo seleccionado con base en rigurosos criterios de mérito y de antecedentes profesionales. El financiamiento de dicho IPM está atado a objetivos de fortalecimiento institucional presentes a partir del plan de trabajo, y cada proyecto debe disponer de su financiamiento específico el cual podrá consistir en recursos propios asignados por el presupuesto municipal al IPM, o financiado, o cofinanciado, por el aporte de diferentes organismos (provinciales, nacionales, internacionales, empresas, etcétera).

El IPM no posee un *staff* permanente de investigadores, sino que busca generar sinergias con instituciones locales, nacionales y/o internacionales, coordinando y elaborando —de manera articulada— una serie de estudios que sirvan como base para el diálogo y la concertación interinstitucional, y que luego sirvan como insumos para definir las políticas públicas municipales de mediano y largo plazo.

4. El plan de trabajo

Tal como se ha explicado hasta aquí, el IPM está proyectado como un organismo flexible que cumpla las funciones de orientación estratégica en aquellas temáticas que sean acordadas por su Consejo Asesor Institucional, en una visión de mediano y largo plazo y que constituyan la base científica y técnica para la definición de políticas públicas municipales.

El IPM se ha propuesto, inicialmente, un plan de trabajo para los primeros 18 meses de funcionamiento, durante el cual se puedan ir desarrollando gradualmente las distintas etapas de trabajo que confluyan en construir un Plan Estratégico para la Ciudad.

Dado que se plantea como una estructura organizacional flexible que funcione por proyectos, el plan de trabajo no está organizado en función de áreas estancas, sino que se piensa más bien en ejes de trabajo que se materialicen en una serie de acciones y proyectos prioritarios, que luego provean de los insumos fundamentales para el proyecto de Plan Estratégico.

Estos ejes de trabajo son los siguientes:

- **Plan de ordenamiento urbano y de movilidad de la ciudad**, en esta área de trabajo de busca establecer las bases para el desarrollo de un plan de ordenamiento urbano, que luego se traduzca en las políticas concretas y operativas en materia de normativa urbanística, y de políticas de obras y servicios públicos, así como en las políticas de concertación con el sector privado para el desarrollo urbanístico de la Ciudad. También se incluye en este eje de trabajo todo lo que tiene que ver con la problemática del transporte y el tránsito. Se trabaja sobre la base del Plan Director existente.

- **Córdoba, desarrollo económico, y la inserción internacional de la Ciudad**, en esta área se planea desarrollar los estudios necesarios para identificar desafíos y oportunidades en materia de innovación, calidad, competitividad, capacidades instaladas y ociosas, servicios de alta gama, infraestructura de los mismos, desarrollos tecnológicos, y todas las potencialidades y necesidades de apoyo e inversión que presenta la Ciudad.

- **Reforma del Estado Municipal**. En este eje se propone llevar a cabo los estudios y diagnósticos necesarios para abordar los desafíos pendientes en materia del reforma del Estado y

modernización de la administración municipal. Reformas en materia de gestión de los recursos humanos, planificación y evaluación de políticas y proyectos, gestión por resultados, así como las reformas legales, políticas e institucionales pendientes en materia de participación, descentralización, control y rendición de cuentas.

- **Desarrollo Social y Ambiental**, en este tema se analizan los desafíos de la integración social en el ámbito urbano, se relevan las principales problemáticas sociales de la Ciudad, y se consideran —principalmente— las condiciones y consecuencias ambientales del desarrollo urbano.

- **Los desafíos del Gobierno Multinivel en el mediano y largo plazo**, y plantear allí el problema del área metropolitana, la Córdoba –Región, las relaciones intergubernamentales (RIGs) multinivel y las estrategias a darse en ellas, la relación a construir con los organismos multilaterales de crédito, agencias de cooperación y demás instituciones que operan técnicamente en la gestión local y regional, etcétera.

En torno a estos ejes de trabajo que han sido definidos, se organizan diferentes tipos de acciones:

- **Estudios específicos y notas técnicas.** Coordinar con diferentes instituciones de la Ciudad el desarrollo de una serie de notas técnicas, que sirvan como bases para el diálogo y la concertación interinstitucional, y que luego sean publicadas como documentos de trabajo. Estos documentos deberán servir como bases de información para que las diferentes áreas operativas del Municipio definan sus políticas públicas, pero también para que se concierten con los diferentes actores de la Ciudad involucrados.

- **Plan Estratégico de la Ciudad.** Una vez que se hayan comenzado a producir las notas técnicas, la idea es poder comenzar, en el segundo semestre de trabajo, el desarrollo de un modelo de plan estratégico de ciudad. Para ello, en el primer semestre de trabajo del IPM es necesario definir las instituciones participantes para este proceso, los aliados estratégicos, las metodologías y los plazos de trabajo, y principalmente explorar que instituciones (internacionales, de cooperación, etcétera) podrían aportar para el financiamiento de este trabajo, con participación de expertos

y gestores locales e internacionales de máximo nivel, articulando ese trabajo desde el IPM.

- **Capacitación.** El tercer tipo de acción es el de la capacitación, que deberá coordinarse con el Instituto de Capacitación Municipal, y que buscará servir como puente entre lo que produce el IPM y las acciones concretas que se realizan desde las áreas de gestión. La idea central de esta acción es desarrollar una serie de seminarios y talleres de trabajo que cumplan distintas funciones. Por un lado, preparar las bases de trabajo del Plan Estratégico de la Ciudad, formando a los distintos actores que serán los responsables del mismo. Por otro lado, servirán para instalar en la agenda pública los temas centrales de debate que hacen a los ejes fundamentales de un proyecto estratégico participativo de Ciudad. Pensamos principalmente en foros sobre movilidad urbana, desarrollo urbano, área metropolitana, e instrumentos de planificación estratégica.

INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y REDES LOCALES: FACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA (EL CASO DEL ESTADO DE MORELOS)

Arturo Manríquez Martínez

Introducción

Nunca antes en México se habían alcanzado los niveles de inversión tanto pública como privada en infraestructura.[1] La finalidad de este conjunto de políticas públicas (agrupadas en el Plan Nacional de Infraestructura

[1] De 2007 a julio de 2012, se invirtieron 293.7 miles de millones de pesos (Fuente: Sexto Informe).

2007-2012) ha sido contribuir al crecimiento económico y a la generación de empleo. La Administración del Presidente Felipe Calderón proyectó mediante este esfuerzo ubicar a nuestro país en una situación más competitiva frente a sus principales socios comerciales.[2]

El proyecto para la modernización de la autopista de cuota federal La Pera-Cuautla (en los municipios morelenses de Tepoztlán, Yautepec y Cuautla) forma parte del programa carretero más ambicioso en la historia de México y es uno de sus 100 proyectos estratégicos. Los estudios financiados y autorizados por diversas instancias del Gobierno Federal determinaron la viabilidad técnica, económica, jurídica y ambiental del proyecto y determinaron que tiene rentabilidad social. A partir de esta determinación técnica, se autorizaron los recursos necesarios (no presupuestales) para su construcción y se iniciaron los procedimientos para la contratación de las empresas constructoras responsables.

Previo al inicio de los trabajos, grupos sociales organizados han manifestado su rechazo al proyecto e impedido el acceso a la zona de obra. Las autoridades locales recién electas (estatales y municipales) y otros actores políticos (mediadores) pretenden encauzar las opiniones a favor y en contra de pobladores, vecinos y otros interesados a través de uno de los novedosos mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación del estado: el plebiscito. La arena política local, sin sustento jurídico alguno, está por resolver un conflicto social y decidir la realización de obras que implican una inversión de cientos de millones de pesos.

Este caso no es una excepción. Los escasos ejercicios de evaluación de los Programas Nacional de Infraestructura y Carretero[3] señalan diversos obstáculos que han detenido la ejecución de algunos proyectos de infraestructura, generando subejercicio de recursos y renegociaciones contractuales.[4] Entre ellos, destacan los relacionados con la liberación del derecho de vía y/o las inconformidades de carácter social. ¿Cómo incluir en el diseño y *encauzar* durante la implementación de los proyectos de infraestructura la actuación

---

[2] El Informe de la Competitividad Global 2012-2013, publicado por el WEF, ubica a México en el lugar 68 en el rubro infraestructura. Estados Unidos y Canadá, ocupan los lugares 14 y 13, respectivamente.
[3] Destaca Fausto Hernández Trillo, "Gasto público en infraestructura. El Programa Carretero 2007-12: Evaluación de Avances", *Programa Presupuesto y Gasto Público en México*, México Evalúa, México, 2011.
[4] Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic, "Soft Budget and Renegotiations in Public-Private Partnerships", Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2009.

organizada de la sociedad? ¿En qué casos los instrumentos de participación ciudadana podrían *socializar* obras de interés común?

El porqué y el quién de los instrumentos de participación ciudadana
Durante las décadas recientes, México ha implementado reformas de enorme trascendencia orientadas a la democratización del Estado y del sistema político. En mayor número y frecuencia, las citadas reformas han estado encaminadas a lograr una competencia genuina entre partidos políticos así como a garantizar, mediante instituciones confiables, elecciones limpias y equitativas. Un aspecto característico fue que la mayoría de estas reformas democratizadoras acontecieron primero a través de experimentos locales (Baja California implementó en 1989 la credencial de elector con fotografía a color; Coahuila, por otro lado, fue el primer estado de la República en ampliar el período de los Ayuntamientos a cuatro años en 2009), y en función del grado de *politización* (competencia política) en los estados y municipios.[5]

Garantizado el derecho que tienen los ciudadanos de expresar sus preferencias políticas a través de las urnas, el proceso de *politización* en el ámbito local no se ha detenido.[6] Uno de los mayores impactos que ha tenido la permanente demanda democratizadora, en comunidades y regiones específicas, ha sido la adopción y puesta en marcha de procedimientos e instituciones de participación ciudadana con capacidad de incidir directamente en la formación de políticas públicas locales.[7] En nuestro país, actualmente los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán cuentan con organismos públicos que, además de organizar los comicios locales, expresamente indican en su denominación: "Institutos de Participación Ciudadana", las atribuciones y el marco jurídico que los faculta a emprender y coordinar mecanismos de participación ciudadana directa. En algunas entidades federativas (Distrito Federal y Morelos) los congresos locales han aprobado legislaciones que

[5] Francisco Javier Aparicio Castillo y Sandra Jessica Ley, (2008): "Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004", Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2008.
[6] Salvador Martí i Puig y Quim Brugué, "Participación y democracia en el ámbito local", en Carlos A. Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramientas para la democracia*, Jalisco, Congreso e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011.
[7] Francisco Sabatini, "Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación", en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una Ciudadanía que Crece*, Santiago, FLACSO Chile, 1998.

incorporan al marco jurídico estatal las figuras de participación ciudadana de mayor reconocimiento e impacto social: consejos consultivos o ciudadanos, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, presupuestos participativos, entre otras; ello, sin modificar el nombre de los órganos responsables de organizarlas, dotándolos de las capacidades institucionales necesarias.

Entre los instrumentos de participación ciudadana impulsados con mayor frecuencia en el ámbito local, se cuentan:

a. El *plebiscito*.- Consulta pública a los ciudadanos para que expresen su opinión, afirmativa o negativa, respecto de un acto de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado, o de los municipios, según sea el caso; o para la formación, supresión o fusión de municipios (*legislación del estado de San Luis Potosí*).

b. El *referéndum*.- Es la consulta para el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones de la Constitución Política del Estado, a las Leyes que expida el Congreso del Estado o a los Reglamentos y Bandos que emitan los Ayuntamientos (*legislación del estado de Morelos*).

c. El *presupuesto participativo*.- Aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios (*legislación del Distrito Federal*).

Los instrumentos de participación ciudadana han aterrizado, principalmente en el orden de gobierno local, durante el transcurso de los últimos diez años. Tales instrumentos son evidencia de un proceso de maduración democrática en el cual la intervención de los ciudadanos habría evolucionado desde la queja y la reivindicación hasta la intervención directa en el diseño y aplicación de las políticas públicas.[8]

Desde esta óptica 'democratizadora', se puede afirmar que el surgimiento de estos mecanismos de participación ciudadana más exigentes no solamente logran ciertos objetivos instrumentales sino que en este proceso también se generan las condiciones para una colaboración

[8] Martí i Puig y Brugué, *op. cit*.

ulterior, o “capital social”.[9] Para Putnam,[10] el capital social se define como “las conexiones entre los individuos, las redes sociales y las *normas de reciprocidad* y *confianza* que de ellas surgen”.[11] El capital social facilita la vida en común, reduce costos de transacción asociados al proceso de toma de decisiones y hace más sencillo enfrentar problemas compartidos, circular información y fomentar el entendimiento.[12]



EL PORQUÉ Y LOS OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA			
Etapas de modernización de las sociedades	De sociedades agrícolas a industriales: expansión de la participación electoral.	De industriales a postindustriales: expansión de formas más exigentes de activismo político.	
En función del papel otorgado a los ciudadanos	Derecho a ser informados	Derecho a ser consultados	Derecho a tomar parte
En función de aquello que obtienen los gobernantes	Disponibilidad de colaboradores	Legitimidad política	• Mejora de las decisiones • Fortalecimiento del “Capital Social”

Fuente: Elaboración propia con base en Norris, 2002 y Martí i Puig y Brugué, 2011.

Hasta aquí, se ha destacado la evolución política de las comunidades como factor para el surgimiento de la legislación y de los instrumentos de democracia participativa. Adicional a ello, los problemas ambientales y de planeación urbana plantean “una cuestión de política distributiva

[9] Pippa Norris, “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”, Facultad de Gobierno John F. Kennedy y Universidad de Harvard, Cambridge, 2002.
[10] Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
[11] El planteamiento de Putnam está fundamentalmente encaminado en explicar el impacto del “Capital Social” en el desarrollo económico. De alguna forma este capital obedece a relaciones de reciprocidad y confianza entre los miembros de la sociedad, de manera exógena, a los mecanismos de participación que el gobierno dota para el diseño de la política pública.
[12] Ireri Ablanedo Terrazas, Michael D. Layton y Alejandro Moreno, “Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México”, Documento de Trabajo, Centro de Estudios y Programas Interamericanos, México, ITAM, 2008.

acerca de cómo se distribuyen las *externalidades positivas y negativas* asociadas a la realización de una determinada actividad o proyecto entre los grupos y organizaciones presentes en cada localidad o porción del territorio, representando oportunidades valiosas para sustentar procesos de participación ciudadana".[13] Sin contar con evidencia empírica robusta, el presente trabajo enfatiza el hecho de que las problemáticas territoriales, principalmente ambientales y de planeación urbana, han sido las que con mayor frecuencia e impacto social mediático ('Acueducto Independencia', en Sonora; 'presa La Parota', en Guerrero; 'Supervía Poniente', en el Distrito Federal) han extendido la movilización ciudadana a favor o en contra de las decisiones públicas así como las acciones encaminadas a robustecer el "capital social" de estas políticas (socializarlas), a partir del uso de los instrumentos locales de participación ciudadana disponibles. Aquí, los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, aunque –coincido con Canto Sáenz–[14] *no gobiernan*.

Respecto del *quién* de la participación ciudadana persiste un amplio consenso sobre la activación de los roles individuales. Del mismo modo, son vastos los trabajos de investigación empírica y la literatura –así como las críticas a dicho enfoque teórico– acerca del papel que juegan las redes de política pública[15] (también llamadas redes de *gobernanza*) en la hechura e implementación de políticas:

> Redes locales de múltiples actores independientes con relaciones más o menos conflictuales o de consenso y con distribución más o menos asimétrica de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de gobernanza, cuyo fin es regular el conflicto social. Las redes participativas de gobernanza comparten al menos tres rasgos: inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica; interdependencia de los actores y no sólo pluralismo, y cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término.[16]

[13] Sabatini, *op. cit.*
[14] Rodolfo Canto Sáenz, "Gobernanza y Democracia. De vuelta al río turbio de la política" en *Gestión y Política Pública*, Volumen XXI, No. 2, Segundo Semestre de 2012, México, CIDE, 2012.
[15] Las redes de políticas como metáfora, forma específica de gobierno o herramienta conceptual subraya que los gobiernos crecientemente se han hecho dependientes de la cooperación y recurren a la movilización de recursos de los actores fuera de su control político, ello, favoreciendo la conformación de redes de políticas. En palabras de Aguilar: "incorporar a los poderes sociales al proceso directivo de la sociedad". Luis F. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
[16] Canto, *op. cit.*, p. 347.

En determinados contextos, regiones y entramados institucionales, incluso, las redes locales de política pública contarán con una muy elevada capacidad de incidir sobre la decisión final. Con o sin instrumentos de participación ciudadana, esto es, aún sin estar involucradas directamente en los procesos de toma de decisiones formales o legales, las redes locales representan un "subsistema de intereses" en torno a las políticas públicas concretas.[17] Los actores en la red intercambian recursos (políticos, humanos, organizacionales, culturales, materiales y legales) y negocian soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando "conexiones" entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona, en determinados casos y contextos, los asuntos públicos y los intereses o las creencias privados.[18]

Soluciones (Oferta) de infraestructura carretera para el estado mexicano de Morelos: el *cómo* y el *quién* de la participación colectiva asociada a decisiones públicas

Actualmente, las vías de comunicación terrestre en el estado de Morelos (1.8 millones de habitantes) son de un carril de circulación por sentido, con excepción de la autopista federal Cuernavaca-Acapulco, algunos tramos del Libramiento de Cuautla y la carretera Cuernavaca-Cuautlixco, a la altura de Jiutepec. Las mencionadas vías de comunicación son carreteras angostas, sin acotamientos, con diseño y trazo ineficientes, con problemas de baches en el asfalto y deslizamiento en cortes, intersecciones a nivel y sin espacio adecuado de rebase. Lo anterior conlleva para los usuarios altos niveles de inseguridad, grandes tiempos de recorrido y, en consecuencia, altos costos de operación.

En la cartera de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del Gobierno Federal se incluyen los proyectos para la modernización de la autopista de cuota La Pera-Cuautla (municipio de Tepoztlán), la construcción del libramiento federal norponiente de la ciudad de Cuernavaca y la construcción de la autopista Siglo XXI: Jantetelco-Xicatlacotla. Los mencionados proyectos abaten tiempos y costos de recorrido, mejoran las condiciones de seguridad para los usuarios y contribuyen a mejorar la actividad turística y económica de la región, entre otros beneficios. La autopista federal La Pera-Cuautla, puesta en operación en 1965, es una obra de peaje concesionada al Fondo Nacional de Infraestructura (FNI) por lo que el proyecto para su modernización integral demostró rentabilidad económica y financiera. Son demasiados los problemas sociales identificados

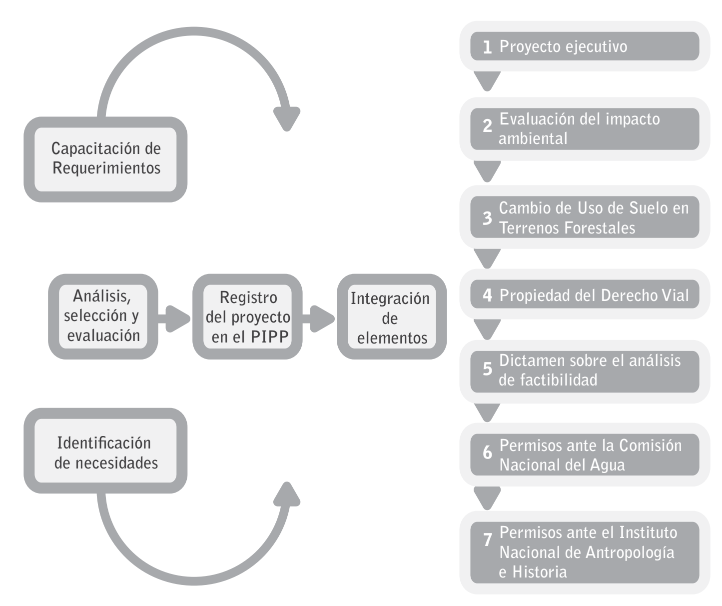
[17] Cabrero, *op. cit.*
[18] Cristina Zurbriggen, "Redes, actores e instituciones", en *Reforma y Democracia*, No. 30, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.

en la operación actual de la mencionada vía de comunicación, el principal: la accidentalidad; han ocurrido 197 accidentes anuales en promedio durante los últimos tres años, que han dejado un saldo de 26 muertos, 419 heridos y daños materiales del orden de 12 millones de pesos.

Planificando la acción pública

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 obliga a las dependencias y entidades a contar con mecanismos de programación y *planeación* aplicables a los proyectos para prestación de servicios o inversión en infraestructura, independientemente de cuál sea la fuente de los recursos con los que se financien.

Los proyectos deberán contar con un análisis costo beneficio (en algunos casos, simplificado) y acreditar que cuentan con la viabilidad *técnica*, *económica*, *jurídica*, *ambiental* y *con los demás elementos aplicables a la naturaleza del proyecto*. En todos los casos el proceso de planeación de los proyectos de inversión en carreteras sigue una serie de procesos secuenciales: 1) Captación de requerimientos; 2) Identificación de necesidades; 3) Análisis, Selección y Evaluación; 4) Registro del Proyecto en el Proceso Integral de Programación y Presupuestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y 5) Integración de Elementos.



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2011.

La normatividad de la SCT prevé —durante el proceso de planeación— la realización de diversos estudios cuya finalidad es la de analizar la ***factibilidad absoluta*** del proyecto:

- Estudios de oferta-demanda: estos análisis pueden conducir a la conclusión de la necesidad de una nueva carretera, de mejorar las vías de comunicación terrestre existentes, o bien, se puede concluir que la demanda actual se encuentra cubierta y no se requiere obra alguna (optimizaciones).

- Estudios de ingeniería de tránsito: el conocimiento del flujo vehicular en una red de carreteras permite conocer el grado de ocupación y las condiciones en que cada segmento opera; el análisis de su evolución histórica, permite definir las tendencia de crecimiento y el momento a partir del cual ciertos tramos dejarán de prestar un servicio adecuado.

- Estudios de pre-factibilidad socioeconómica: "La evaluación socioeconómica es la evaluación del proyecto desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto; para conocer el efecto neto de los recursos utilizados en la producción de los bienes o servicios sobre el bienestar de la sociedad. Dicha evaluación debe incluir todos los factores del proyecto, es decir, sus costos y beneficios independientemente del agente que los enfrente. Ello implica considerar, adicionalmente a los costos y beneficios monetarios, las *externalidades* y los efectos indirectos e intangibles que se deriven del proyecto."[19] En la práctica advertimos un problema de implementación —no de diseño–, el resultado que se obtiene de estos estudios es determinar el origen del financiamiento del proyecto: en el caso de que el proyecto carretero no pueda ser turnado a los programas de concesiones ni de Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), se turna a la cartera de proyectos presupuestales (PEF).

- Estudios de factibilidad técnica, ambiental y legal: para cada uno de los proyectos, la SCT debe elaborar —en primer lugar— un anteproyecto, y, enseguida, estudios de factibilidad técnica, ambiental y jurídica (asuntos relativos a la tenencia de la tierra).

[19] Ver Lineamientos de la SHCP.

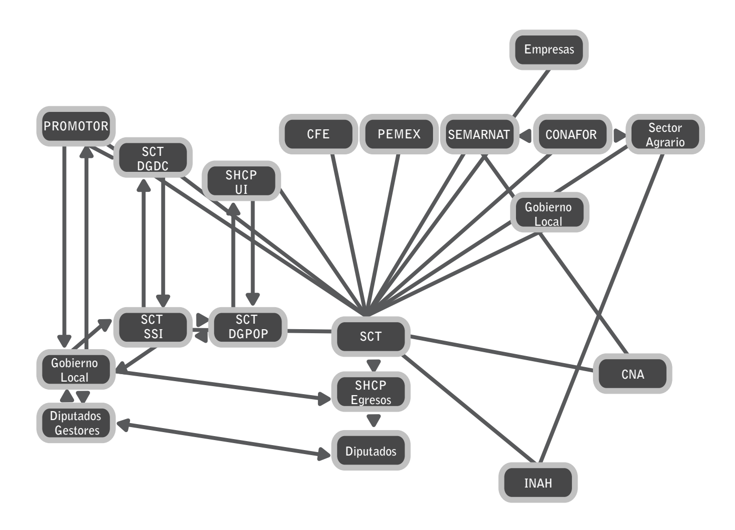
⁝ Análisis de riesgos: los Lineamientos de la SHCP establecen que "deberán identificarse los principales riesgos asociados al programa o proyecto de inversión en sus etapas de ejecución y operación, dichos riesgos deberán clasificarse con base en la factibilidad de su ocurrencia y se deberán analizar sus impactos sobre la ejecución y la operación del programa o proyecto de inversión en cuestión, así como las acciones necesarias para su mitigación." Como se advierte, no se especifica la obligación de cuantificar –en principio– los riesgos inherentes a la etapa de construcción (implementación).

El análisis costo-beneficio toma en cuenta los resultados de todos los estudios que se hacen en la etapa de planeación y determina si el proyecto carretero es rentable, es decir, que sus beneficios superen a sus costos, tomando en cuenta indicadores de rentabilidad social: valor presente neto (VPN), tasa interna de retorno (TIR), tasa de rendimiento inmediata (TRI) y costo anual equivalente (CAE).

Una vez que se tiene la aprobación de SHCP, y certeza a propósito de las fuentes de financiamiento del proyecto de inversión, se inicia el proceso correspondiente a la etapa de pre-inversión y se elabora el Proyecto Ejecutivo de Carreteras.

Instrumentando la acción pública local: Diseño y planeación

La decisión técnica de iniciar las obras de modernización de la autopista federal de cuota La Pera-Cuautla, en el estado de Morelos, fue adoptada como la mejor alternativa en función del diagnóstico de una problemática concreta y se formalizó –haciéndose pública– hasta concluir el proceso de planeación. Durante las etapas de planeación, pre-inversión y contratación, actores gubernamentales diversos –integrantes de una red de políticas (*policy network*)–, en distintos ámbitos y órdenes de gobierno, abordaron la complejidad y los retos técnicos del problema, compartieron conocimientos (recursos) relativos a aspectos específicos de la política pública y adoptaron una decisión final comprensible.



Meso análisis: Red intergubernamental de políticas públicas, desarrollo de proyectos de infraestructura.

Los actores que participan en la planeación de proyectos carreteros en México constituyen, según la tipología de Rhodes,[20] una *red intergubernamental de políticas* debido a que el acceso a la red (o a las negociaciones para intercambiar recursos) es restringido, persiste interdependencia vertical limitada y articulación horizontal extensa.

Instrumentando la acción pública local: Implementación

Una obra de infraestructura carretera se ejecuta en un territorio físico determinado. Las externalidades (efectos positivos y/o negativos que causan el programa o proyecto de inversión a terceros) generan condiciones para la intervención ciudadana de nivel local, en función de que las actividades relacionadas a la construcción de una carretera producen impactos físicos y ambientales. "Queda abierto así, un espacio para la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de soluciones".[21] Estas "soluciones locales" compiten con las "ofertas externas" de solución proporcionadas por el "gobierno

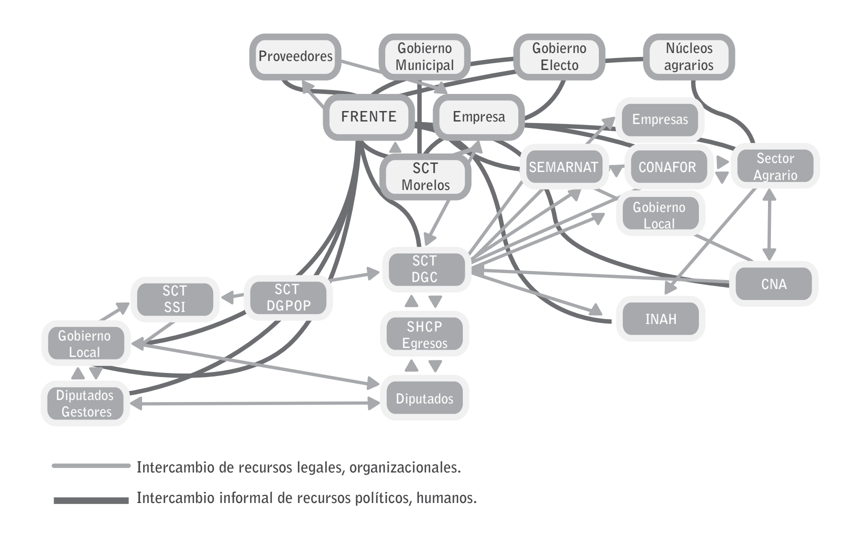
[20] R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Open University Press, 2003.
[21] Sabatini, *op. cit.*

planificador". Ello que, el gobierno –incluso para permanecer cohesionado en sus determinaciones– no puede actuar solo, requiere de la convergencia de otros actores de la sociedad[22] sobre todo en la implementación de acciones públicas locales[23] que originan un conflicto territorial. Atendiendo la categorización ofrecida por Cabrero, los actores no gubernamentales en un territorio o municipio pueden ordenarse en tres tipos de arreglos a la hora de la implementación de las políticas o *acciones públicas locales*: la propensión a la no cooperación, a la movilización y a la cooperación.[24]

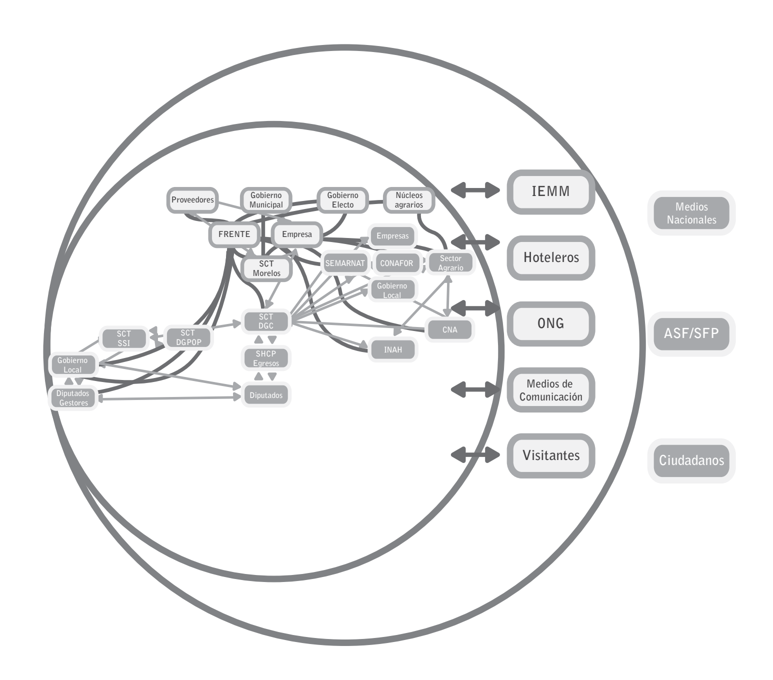
En el caso de estudio que nos ocupa, los actores locales propensos a la no cooperación (corporaciones) se han manifestado y movilizado en contra de la realización de las obras.[25] El orden de gobierno local recupera su rol de "cajas de resonancia" de la gobernabilidad. La instrumentación de la acción pública en el ámbito local "transforma" la red intergubernamental de políticas conformada por actores federales y locales en una red temática (*issue network*) siguiendo nuevamente la tipología de Rhodes;[26] esto es, durante la implementación se advierten nuevos actores que entran y salen de los terrenos de las políticas públicas con diferentes puntos de vista sobre sus resultados y una amplia gama de centros de toma de decisiones.

En una red temática es más probable que la elaboración de políticas públicas sea más plural, que cuente con muchos grupos en conflicto acerca de los resultados de éstas, además del conflicto entre varios centros de toma de decisiones. Esta red temática no ha sido lo suficientemente estable, duradera y efectiva para permitir, en los plazos y términos indicados en el contrato, el inicio de las obras.

[22] Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005
[23] El sentido dado por Cabrero al término "acción pública" se refiere al efecto agregado de todas las actividades de los diversos gobiernos en un municipio o territorio a lo largo de un periodo.
[24] Cabrero, *op. cit.*
[25] En Internet, las razones pueden encontrarse en: https://sites.google.com/site/frenteendefensadetepoztlan.
[26] Rhodes, *op. cit.*



Meso análisis: Red temática de políticas públicas, desarrollo de proyectos de infraestructura.



Meso análisis: Actores centrales, intermedios y periféricos de la red.

En una realidad en la que el Estado se convierte en una colección de redes entre organizaciones formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales, ¿conviene mantener aislado y sujeto a criterios técnicos el proceso de hechura de las políticas? Rhodes,[27] en estos casos, subraya la necesidad de ejercer las estrategias y herramientas de la Gestión Intergubernamental (*intergovernmental management*): incorporación, consulta, negociación, prevención, incentivos, persuasión y profesionalización.

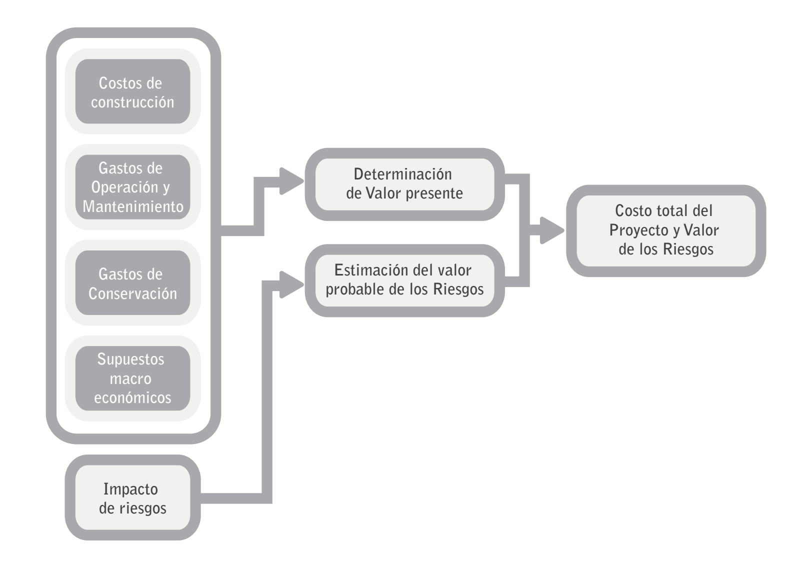
Recomendaciones de política pública

El retraso en el inicio de obras vinculadas a proyectos de infraestructura debido a problemas sociales y otros obstáculos trae consigo: altos costos inesperados, demandas adicionales a las obras contratadas (como contraprestación del proyecto) y renegociación de contratos. Mucho ha avanzado el gobierno mexicano en las etapas técnicas de planeación y presupuestación, sin embargo, cuando se presentan conflictos o resistencias de actores sociales, las herramientas de gestión pública disponibles resultan insuficientes. El Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), señala como uno de los principales criterios para elegir un proyecto de infraestructura el grado de riesgo de rechazo por parte de los *stakeholders* o de aquellos agentes participantes o involucrados en un proyecto, ya que éste puede afectarlo directamente o, por otro lado, el grado de riesgo de un problema de comunicación entre las instituciones y los actores implicados en la política pública respecto de la distribución de beneficios que el proyecto pudiese generar.

De esta forma, es deseable la participación de los involucrados en el diseño del proyecto y la construcción de canales de comunicación permanente entre los participantes. Es necesario, asimismo, identificar y cuantificar, en el momento en que se diseña la política (Teoría de las Opciones Reales), los aspectos relacionados a la implementación (riesgos sociales, actores, externalidades). En la práctica, "el énfasis en el diseño y el olvido de la necesaria implementación sigue siendo una asignatura pendiente."[28]

[27] *Idem*.

[28] Víctor S. Peña, "Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas", en *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Noveno número, México, UNAM, 2011.



Fuente: Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM).

Previo a la implementación (la fase de construcción, principalmente) de proyectos de infraestructura, es necesario reconocer el papel que juegan las redes locales empleando, por ejemplo, indicadores de cohesión social y estabilidad política regional.[29] Es deseable, en ese sentido, establecer procedimientos para regular expresamente la participación del Gobierno Federal con otros órdenes de gobierno (estatal y municipal) y con los actores presentes en las redes locales de políticas, incluyendo re-asignación de recursos transparente (formalizando el intercambio de recursos "informal", ahora prevaleciente). La figura del "Testigo Social" puede utilizarse –por ejemplo– en fases posteriores a la contratación.

Los morelenses se dieron a sí mismos instrumentos locales para incidir en los asuntos públicos. La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos prevé figuras específicas de democracia participativa; los ciudadanos están dispuestos a utilizarlas, y no distinguen, esencialmente, si las obras que afectan un territorio determinado (externalidades) se ejecutan con recursos locales o federales, públicos o privados. Las reformas constitucionales que se incorporaron al texto de la Carta Magna prevén la figura de las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. En la práctica, varias obras regionales de infraestructura han trascendido

[29] Cfr. IMCO.

al debate nacional, sin embargo, los elevados requisitos y la ausencia de reglamentación en este sentido, hacen difícil pensar en socializar estos proyectos de carácter federal mediante herramientas de participación ciudadana directa. En todo caso, ¿qué experiencias locales de *socialización* pueden ser transmutables o adaptables al desarrollo de proyectos de infraestructura nacional? ¿Qué tipo de decisiones públicas son las que mayormente se han sometido a procedimientos de participación ciudadana y qué razones explican este hecho? ¿La acción pública local avalada mediante la participación directa de los ciudadanos, se ha "democratizado" con la finalidad de robustecer el capital social asociado a las mencionadas decisiones?, o bien, ¿la aplicación de estos instrumentos de participación ciudadana ha servido para imponer y/o legitimar la agenda de actores –grupos de interés– o redes locales determinados?[30] La comunidad evaluadora y académica del país mucho puede aportar para brindar respuestas y marcos de referencia atinentes.

Bibliografía

ABLANEDO Terrazas, Ireri, et al. (2008). "Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México", Documento de Trabajo, México: Centro de Estudios y Programas Interamericanos, ITAM.

AGUILAR, Luis. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

APARICIO CASTILLO, Francisco Javier y Ley, Sandra Jessica. (2008). "Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004", Documento de Trabajo, México: División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

CABRERO MENDOZA, Enrique. (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.

[30] En contraste con el pluralismo, el corporatismo coloca el acento en el hecho de que los procesos políticos no son abiertos, sino relativamente cerrados. De acuerdo con Williamson, sólo los grupos de interés bien organizados y permitidos por el Estado juegan un rol importante en la formación de políticas. No todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse. La arena es a menudo cerrada a los grupos peor organizados. E. H. Klijn, "Policy Networks: An Overview" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1998.

CANTO Sáenz, Rodolfo. (2012). "Gobernanza y Democracia. De vuelta al río turbio de la política." en *Gestión y Política Pública*, Volumen XXI, No. 2, Segundo Semestre de 2012, México: CIDE.

DELAMAZA, Gonzalo, *et al.* (2012). "Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites?" *Gestión y Política Pública,* Volumen XXI, No. 1, Primer Semestre de 2012, México: CIDE.

KLIJN, E. H. (1998). "Policy Networks: An Overview" en Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F.;. (eds) (1998). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

ENGEL, Eduardo, FISCHER, Ronald y GALETOVIC, Alexander. (2009). "Soft Budget and Renegotiations in Public-Private Partnerships", Working Paper Series, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto. (2011). "Gasto público en infraestructura. El Programa Carretero 2007-12: Evaluación de Avances", Programa Presupuesto y Gasto Público en México, México: México Evalúa.

MARTÍ I PUIG. Salvador y Brugué, Quim. (2011). "Participación y democracia en el ámbito local", en Carlos A. Briseño Becerra (coord.): *Presupuesto participativo. Herramientas para la democracia*. Jalisco: Congreso e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

NORRIS, Pippa. (2002). *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Cambridge: Facultad de Gobierno John F. Kennedy y Universidad de Harvard.

PEÑA, Víctor S. (2011). "Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas", en Encrucijada, *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. Noveno número. México: UNAM.

PORRAS MARTÍNEZ, José Ignacio. (2001). "Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su metodología de investigación", en Estudios Sociológicos, vol. XIX, número 003, México: El Colegio de México.

PUTNAM, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

RHODES, R.A.W. (2003). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Filadelfia: Open University Press.

SABATINI, Francisco. (1998). "Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación", en Correa, Enrique y Noé, Marcela (Eds.), *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Santiago, Chile: Flacso.

ZURBRIGGEN, Cristina. (2004). "Redes, actores e instituciones", en *Reforma y Democracia* No. 30, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y HORIZONTAL: BASE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PEDAGOGÍA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS

Héctor Martínez Reyes

Introducción

En México los gobiernos denominados "sub-nacionales" (el orden de gobierno estatal y el municipal) han convivido, durante gran parte del siglo XX y la primera década del siglo XXI, con un sistema de gestión pública cuya lógica, tradición, costumbre y marco jurídico configuran un escenario que aún conserva resabios muy importantes de manejo central y discrecional. La apuesta hecha en los últimos treinta años por fortalecer —institucional, jurídica, política y económicamente— a los gobiernos estatales y municipales no ha logrado transformar figuras y espacios ajenos a la rendición de cuentas que, sin importar el signo político, se han preservado.

Las reformas de los años recientes al marco jurídico que regula la gestión de las de las finanzas públicas en nuestro país han logrado algunos avances en cuanto al manejo fiscal, contable y administrativo; además de que ha disminuido, principalmente en el ámbito de los subsidios, la discrecionalidad burocrática y política en la asignación de los recursos. A pesar de estos avances en lo que denominaremos aquí "la tecnología de la gestión pública", no hemos logrado que estas "mejoras" se conviertan en un instrumento que logre articular, así como promover, instituciones y prácticas realmente democráticas en beneficio de la mayoría. Los datos de pobreza,[1] marginación y, en la actualidad, el tema de la inseguridad,[2] además de la conformación de grupos desde el ámbito político, sindical, social o empresarial, que no han perdido sus privilegios es una realidad, y para el caso constituyen evidencias contundentes de esta situación.

Los presupuestos más altos de la historia, las reservas internacionales nunca antes vistas y la estabilidad macroeconómica, entre otros, no han logrado que la desigualdad, la pobreza y la inseguridad disminuyan. Por lo que enfrentamos un escenario que reclama esfuerzos aún mayores para lograr superar estas graves carencias y problemáticas históricas.

En este orden de ideas, la apuesta de este trabajo asume que sólo es posible lograr una sociedad más equitativa, justa, incluyente, y democrática si los cambios empiezan desde las localidades, los barrios, los pueblos, las colonias y los municipios; lo que la descentralización de la década de 1990 y los primeros años del siglo actual no han logrado conformar. En las circunstancias actuales donde la concentración del poder político y económico se fortalece, es decir, se consolidan monopolios (públicos y privados, sin ningún contrapeso) y una clase

[1] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do ,"Los datos de la medición de la pobreza dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social señalan varios puntos relevantes entre 2008 y 2010: (1) Se redujeron las carencias sociales de acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; servicios básicos de la vivienda; calidad y espacios de la vivienda, y de rezago educativo; .(2) Se redujo el ingreso real de los hogares en el país, especialmente en las áreas urbanas. (3) Se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación. (4) La población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2%, que corresponde a un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas entre 2008 y 2010. (5) La población en pobreza extrema pasó de 10.6% a 10.4%; en términos del número de personas en situación de pobreza extrema, éste se mantuvo en 11.7 millones entre 2008 y 2010".

[2] http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf. De acuerdo al CIDAC de 100% de delitos cometidos, se investiga 20%, llegan a juicio 9% y se castigan sólo 1%. Además, la incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes en México es casi el triple de la observada en EEUU durante el 2009.

política tautológica e insensible (cuyos incentivos sólo son pragmáticos y utilitarios), parece una quimera. Pero, por razones que se presentarán en este documento, parece que la vía para lograr que en el país enfrentemos con mayores argumentos nuestros problemas sólo es posible desde lo local. Las políticas públicas surgidas de este esquema; sin duda, tendrían mayor posibilidad de mejorar su diseño, la implementación y, en consecuencia, la evaluación.

Este documento presenta una descripción del camino seguido para la construcción de un espacio de apoyo para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales con el fin de alcanzar el objetivo que se ha señalado. Para ello se formuló una estrategia de asistencia técnica y formación de servidores públicos en temas sustantivos de su responsabilidad con el fin de lograr mejores resultados para la ciudadanía. En las siguientes páginas se narran los alcances y los resultados de un proyecto que inició en el año 2003 y terminó en el año 2010. En el documento se resaltan los conceptos básicos y las premisas presentadas en la introducción: fundamentalmente la de cooperación y pedagogía pública. La premisa que se plantea en este documento, es que el desarrollo de la capacidad y los instrumentos de evaluación de políticas públicas en los gobiernos sub-nacionales no sólo debe basarse en la homologación de normas y disposiciones administrativas; sino en toda una estrategia de fortalecimiento de la democracia local. Una estrategia que impulse una visión integral de las políticas públicas, es decir, el diseño, la implementación y la evaluación deben ser vistos como un constructo unitario, y la participación ciudadana como un acicate de la eficiencia y la rendición de cuentas.

La experiencia presentada integró un conjunto de conocimientos, técnicas, métodos, herramientas, experiencias de gestión local que buscaban llegar (por el enfoque pedagógico de su diseño) a la heterogeneidad de los servidores públicos de los gobiernos sub-nacionales de México. No fue un proceso de formación y educación formal (posgrados o cursos de capacitación) porque podía ser aprovechado por un funcionario con el menor grado educativo tanto como por el que detentase algún posgrado.

En el desarrollo de esta experiencia de formación de capacidades de servidores públicos participaron funcionarios del Banco Mundial, funcionarios de gobiernos sub-nacionales, del gobierno federal, representantes de la Embajada del Gobierno de Francia y funcionarios locales de ese país, académicos y expertos en desarrollo local nacionales y del extranjero. En este documento se intenta compartir la experiencia

que ofrece a otros países un ejemplo de cooperación interinstitucional e intergubernamental fructífero y de gran utilidad, que puede ayudar a quien le interese el tema para establecer estrategias que busquen mejorar las condiciones institucionales y las capacidades y habilidades de autoridades y funcionarios públicos con el fin de lograr mejores niveles de desempeño y ofrecer mejores resultados a la ciudadanía.

Los orígenes de un proyecto: la cooperación fruto de la confianza

Uno de los principios fundamentales de la conformación e integración de un país, como entidad política, social y económica es la cooperación. El concepto, en su sentido más profundo, no sólo tiene que considerar los denominadores tradicionales como el compartir objetivos comunes, para ello hay que tomar en cuenta una premisa básica "la confianza", tanto en sí mismo como en el otro.

Un objetivo público es un proceso de construcción, no es una definición estática; por lo que es más probable su logro si el número de actores que se involucran es cada vez mayor. Para ello, es fundamental la confianza en sí, para el otro y en las instituciones. En el caso de que ésta no exista es casi imposible lograr la construcción de un objetivo público, y menos aún de la cooperación. La confianza es el reconocimiento a que la suma de tu esfuerzo más el del otro puede multiplicar las posibilidades de "atinarle" a un objetivo público. Para ello se debe partir de una posición abierta para aprender del otro. Es aquí donde se hace alusión al término utilizado en el título de este trabajo: la pedagogía social e institucional. Ésta surge de una posición vital en la que se reconoce que sólo es posible aprender en compañía del otro, que la educación ha logrado en gran parte su cometido si el individuo o la organización asumen que es cierto el señalamiento de Savater: "yo(nosotros) estoy(estamos) equivocado(s); tú eres quien tiene la razón".

Este principio pedagógico, lo asumo fundamental para cualquier tema, incluso el de la construcción de una gestión pública democrática y que rinda cuentas a los ciudadanos. En el caso de la cooperación es vital, y en el caso de proyectos como el que se presenta en este espacio fue y es fundamental que mostremos los datos.

El proceso del diseño y la implementación

Hacia fines de la década de 1980 inició el proceso de descentralización de algunas de las actividades del Estado mexicano. Los gobiernos de las entidades y los gobiernos municipales participaban cada vez más en los procesos de desconcentración de funciones, como paso intermedio para hacerse corresponsales durante el sexenio de Ernesto Zedillo de tareas fundamentales como: la educación y la salud. Además de la reforma al artículo 115 constitucional donde se definían de manera clara las responsabilidades y facultades de los gobiernos municipales del país.

A mediados de la década de 1990, después de la crisis económica de 1994, se inició una profunda discusión sobre la descentralización de los recursos con los que se financiaban estas tareas. En 1999 se promulgó una reforma constitucional fundamental para los gobiernos municipales del país, a través de la cual se otorga al municipio mexicano el carácter de "orden de gobierno". De manera paralela se promulgaron las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal en la cual se hacía realidad la descentralización de recursos hacia gobiernos estatales y municipales por dos vías: las participaciones federales y las aportaciones. Las primeras con amplios niveles de manejo para estados y municipios y, las segundas destinadas a inversiones orientadas a desarrollo social del país: educación, salud, infraestructura social básica, entre otras. En ese momento se decidió —con el fin de fortalecer las capacidades gubernamentales y de gestión pública de los municipios— destinar por lo menos 2% del Fondo de Infraestructura Social Municipal a dicho propósito.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se encargó —desde la década de 1980— de ejecutar y dar cauce a las política públicas que tenían como agente corresponsable a los gobiernos locales: PRONASOL, PROGRESA, Oportunidades, el Programa de Cien Ciudades, el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Regiones Prioritarias, entre otros. Estos programas, en su inicio, otorgaron al municipio un carácter de asistente ejecutivo; pero sin duda, constituyeron la antesala de una mayor participación de los gobiernos locales en los programas que en nuestro país se conocen programáticamente como del "Ramo 20".

Hacia finales de la década de 1990, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se inició la operación del Programa de Desarrollo Institucional Municipal que buscaba impulsar una estrategia nacional para fortalecer las capacidades de gobierno de los ayuntamientos del país. Durante la administración de Vicente Fox el programa se transformó en una convocatoria abierta denominada "Gestión Social Municipal", la

responsabilidad era de un órgano desconcentrado y su prioridad en la agenda del gobierno federal disminuyó.

La primera fase 2003-2006: una herramienta de trabajo para la construcción de una red de cooperación

En este contexto, el Gobierno de México recibió, hacia fines de la administración de Ernesto Zedillo, una donación para el desarrollo de proyectos que ayudarán a incrementar la gobernabilidad municipal. El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del año 2000 representó un parte aguas en la historia reciente del país. Las expectativas creadas por la mayor parte de la sociedad para lograr un cambio en el país eran muy altas, en el imaginario social se había creado una esperanza para mejorar la calidad de vida.

La institución encargada de dar cauce a los compromisos asumidos con el Banco Mundial, entre los años 2001 a 2003, fue el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y que había sido el responsable del Programa del Desarrollo Institucional Municipal en la administración de Ernesto Zedillo. En esos momentos, ante la efervescencia de los cambios, se tomó la decisión de que la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo, fuera la responsable de dicho programa, los cambios institucionales y los diversos ajustes que en ese momento sucedieron en toda la administración federal provocaron que el Programa de Desarrollo Institucional Municipal desapareciera. Lo que logró sobrevivir, ajustado a las nuevas prioridades de la agenda de políticas públicas de la SEDESOL, y en particular del Indesol; fue una convocatoria nacional abierta para que los municipios presentaran proyectos en búsqueda de ser financiados, previo dictamen de su consistencia y aportación al desarrollo de la gestión social municipal. De manera paralela se iniciaron los trabajos del proyecto con el Banco Mundial.

Como se comentó, el relevo presidencial trajo consigo cambios y para el año 2004 los trabajos de dicho proyecto fueron encomendados a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, por vía de la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas (DGEIZUM), una de las áreas administrativas cuyo equipo de trabajo contaba con una amplia experiencia en la gestión y el manejo de proyectos con el Banco Mundial. Esta circunstancia institucional favoreció la construcción de un espacio para la cooperación, ayudó a establecer bases consistentes al interior de la SEDESOL y a contar con algo parecido a lo que Powell y DiMaggio llamaron el "isomorfismo institucional", que sin duda, favoreció la gestión del proyecto, y su configuración como un espacio de cooperación.

Las herramientas de trabajo

Una de las preguntas fundamentales era cómo y con qué hacer realidad el objetivo de apoyar la gobernabilidad municipal. El reto era complejo y arduo, al final se decidió por tres objetos que lograran cumplir con los compromisos asumidos con el Banco Mundial:

1. Una estrategia nacional de formación de servidores públicos.

2. La búsqueda de información para reconocer y hacer un diagnóstico de la situación de los municipios en México. Se trabajó en el diseño del cuestionario para el levantamiento de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales del año 2004.

3. La identificación de la situación que atravesaban los funcionarios municipales, en cuanto a su profesionalización. Se buscó identificar y analizar las experiencias más consistentes de mejora en la gestión de los recursos humanos municipales. Las conclusiones demostraron la fragilidad de este tipo de esfuerzos ante los cambios trianuales en la administración municipal.

Para el primer punto se desarrolló una Metodología Pedagógica para la formación de servidores públicos locales, cuya característica particular es que se diseñó para poder atender a la enorme heterogeneidad de funcionarios que trabajan en los gobiernos sub-nacionales en nuestro país. La metodología permitió generar un proceso que promovía cambios y una nueva forma de concebir la práctica gubernamental, el uso de "mejores prácticas" y la estructura pedagógica de los materiales de apoyo, así como los formatos tanto impresos como electrónicos. La metodología permitía llegar a un número amplio de servidores y así apoyar una nueva forma para el diseño y ejecución de los planes, políticas y programas. La participación de un grupo de diferentes expertos en el tema y el uso de la sistematización de mejores prácticas que en ese momento existían en México permitieron ofrecer un apoyo realmente útil y relevante a todos los que accedieran a los cursos o a los materiales. Además, fueron traducidos a cuatro lenguas étnicas. Las temáticas impartidas en torno a las cuales ha girado la capacitación de los funcionarios locales son: Política Social y Desarrollo, Transparencia y Rendición de Cuentas, Asociación de Municipios, Generación de Ingresos Propios, Ordenamiento Territorial y Participación Ciudadana.

El tema municipal se convirtió —a través del apoyo del Banco Mundial y la SEDESOL— en un espacio de encuentro de diversos actores

interesados o preocupados por el desarrollo de este orden de gobierno. La cooperación interinstitucional e intergubernamental había dado sus primeros frutos.

La segunda fase 2006–2010: los valores agregados

Los trabajos de la primera fase facilitaron la convocatoria, incluso las perspectivas de trabajo hicieron realidad la posibilidad de continuar el apoyo financiero del Banco Mundial para esta segunda etapa. Los gobiernos estatales y municipales se sumaron al esfuerzo y se trabajó con diversas entidades del país, pero en donde más se logró su promoción y trabajo fue en Quintana Roo.

Los talleres impartidos con estos materiales durante los años 2006 y 2007 permitieron establecer una red de cooperación intergubernamental con estados y municipios de diferentes regiones del país. Lo anterior, permitió llevar a cabo el Seminario Internacional —en el municipio de Solidaridad en Quintana Roo— "Retos del Desarrollo Urbano y Social a nivel local, desde una perspectiva interinstitucional e intergubernamental". Al evento asistieron representantes de diversos estados, organizaciones internacionales, embajadas y académicos. El seminario fue financiado en su totalidad con recursos del Gobierno de Quintana Roo.

En estos momentos conviene hacer una reflexión: el trabajo cooperativo de los tres años anteriores permitió instalar un espacio de cooperación interinstitucional e inter-gubernamental. El proceso permitió establecer una visión compartida, un espacio de comunicación y de suma de esfuerzos en el que las redes empezaron a hacer sinergia a favor del desarrollo municipal en el país.

Este trabajo permitió organizar la asistencia técnica internacional al recién creado municipio de Tulum. En el proceso participaron consultores nacionales, ex-funcionarios federales, estatales y municipales, académicos, y expertos internacionales en desarrollo local del Instituto de Desarrollo de Paraguay, contactados gracias al apoyo del Banco Mundial. El financiamiento para este proyecto también fue otorgado por el gobierno del Estado de Quintana Roo y el municipio de Tulum.

La continuidad de los trabajos

El Banco Mundial —con el fin de consolidar y seguir impulsando la red de cooperación intergubernamental y mejorar los materiales y los medios para promover la gobernabilidad municipal— otorgó un segundo

financiamiento. El objetivo era darle cauce a todas las inquietudes y las necesidades identificadas en los años anteriores de trabajo. En este orden de ideas, se acordó la creación de un espacio en Internet denominado Observatorio de la Gestión Pública Municipal, cuya naturaleza pudiera llegar a un mayor número de personas y lograra mayores impactos en favor de la capacidad institucional de los municipios. En el sitio los funcionarios locales, o cualquier persona interesada, contarían con un sistema de consulta de información municipal útil para la toma de decisiones en ese ámbito de gobierno, y una opción para capacitarse y aprender de acuerdo a sus necesidades y expectativas a través de la actualización de los materiales didácticos de la primera fase en la que se incluyeron nuevas "mejores prácticas", con el apoyo de los materiales audiovisuales. Además, se desarrolló el proyecto de "Administración Municipal paso a paso", con un cúmulo de información sobre temas sustantivos del quehacer de los gobiernos locales, como el instrumento que permitiera iniciar los trabajos de una Estrategia Nacional de Formación de Servidores Públicos y Desarrollo Institucional Municipal a través del Observatorio Municipal.

A manera de reflexión general respecto de esta tercera fase, se puede señalar que la construcción de este espacio —denominado convencionalmente "Observatorio de la Gestión Municipal"— permitió construir la base de una pedagogía pública para compartir conocimiento, crear estrategias de apoyo a la gestión de los gobiernos sub-nacionales útiles y *ad-hoc* a sus necesidades y requerimientos, además de permitir en la práctica el ejercicio de un proyecto de cooperación sur-sur.

Conclusiones

Un espacio para la cooperación logra sumar esfuerzos y, sin duda, poner a la orden de la gestión de los gobiernos sub-nacionales el conocimiento creado por una red muy amplia de actores. La construcción de redes de cooperación es fundamental para dar sentido a una pedagogía para la gestión por resultados en los gobiernos locales en México. En este orden de ideas, la experiencia presentada permite hacer algunas reflexiones finales:

1. La confianza es clave en un proceso de cooperación, pero no la confianza a un ente individual, sino aquélla que surge del compartir una idea, de ser parte de un proyecto, de asumir y compartir las equivocaciones, de crear códigos comunes de lecturas accesibles. Es decir, una nueva relación entre ciudadanos y gobernantes es básica para la construcción de una pedagogía para la gestión por resultados.

2. La cooperación intergubernamental e interinstitucional crea certidumbre, incluso si ésta es débil y frágil, y puede transitar para ser robusta y promisoria. A partir de ello, es posible echar a andar el proceso de la construcción de objetivos, del alcanzar metas, todo ello es un asunto que es responsabilidad de todos los que participan. Una de las condiciones estructurales que condicionan esta situación es la urgencia de fortalecer los procesos democráticos en la elección de las autoridades locales; así como de las instituciones que hacen la política local.

3. Es fundamental entender la naturaleza, necesidades y demandas de los otros. Esto supone una posición estratégica, en la cual uno no se ve sin la existencia del otro. La suma de contrarios es la síntesis que permite crear conocimiento y compartirlo.

4. La participación de los interesados, afectados o beneficiados, desde el inicio del proyecto —en la medida que sea posible pero siempre más y mejor— es fundamental.

5. La creación de un proceso de aprendizaje continuo demanda que todos los involucrados asuman esta condición.

6. La sistematización del conocimiento de manera accesible para cualquiera es un reto que plantea tener una visión diferente de la relación que se establece entre el gobierno y los ciudadanos. Cualquier persona debe tener acceso y poder entender lo que desde el gobierno se desea transmitir. Además, en un proceso de formación de servidores públicos esto es vital ante la enorme diversidad étnica, demográfica, económica, social, política, ambiental que existe no sólo en México, sino en toda América Latina. Puede ser de gran utilidad aprovechar las herramientas de las tecnologías de la información la comunicación.[3]

7. Los resultados que promuevan el desarrollo sólo pueden aumentar sus posibilidades de éxito si se piensa que es un proceso que debe ser emprendido por la gran mayoría de los ciudadanos. Los elementos tecnológicos y técnicos de los

[3] El Instituto de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo ha logrado impulsar cursos en línea de Gestión por Resultados en toda América Latina y el Caribe que son una muestra clara de los avances que se han logrado utilizando estas herramientas.

Sistemas de Políticas Públicas (planeación, programación y presupuestación) que se desean operar son también fundamentales, pero de muy poco servirían si no se toman en cuenta los puntos anteriores.

8. Es necesario una profunda re-dignificación del servició público. Continuar con la lucha por crear instituciones que castiguen la corrupción y continuar con nuevos y renovados esfuerzos por la formación de servidores públicos de carrera, adecuados a las nuevas realidades del país.

9. Es también urgente el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; es decir, promover una estrategia de mediano y largo plazo para fomentar en la sociedad una cultura por la rendición de cuentas.

10. Es básico revisar a detalle los marcos jurídicos (obras, adquisiciones, etcétera) que no promueven ni la honestidad, ni la eficiencia, ni la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Las condiciones anteriores implican la necesidad de contar con instituciones democráticas, sin ellas poco crecerá la confianza y mínima será su aportación para crear resultados que mejoren la calidad de vida de la gente. La posibilidad de construir conocimiento, información y el desarrollo de la tecnología pública que permita crear sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación; depende de las condiciones anteriores.

¿Por dónde empezar? Por el principio, por instaurar nuevamente como prioridad en la agenda nacional el fortalecimiento de las instituciones locales, de la vida de la comunidad, de la formación de espacios para la participación ciudadana en el desarrollo local. Los resultados son y sólo pueden ser positivos si vienen de la ciudadanía y regresan a ella.

CAPÍTULO 8

BUENAS PRÁCTICAS EN EVALUACIÓN Y GESTIÓN POR RESULTADOS. DIVERSAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

REPÚBLICA DOMINICANA: EXPERIENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS COMUNITARIOS DE SEGUIMIENTO EN EL MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS CONJUNTOS

Hernán Rodríguez Minier

Introducción

La importancia de evaluar el progreso de los programas y de dar seguimiento a los aspectos multidimensionales de la pobreza es ampliamente aceptada en la actualidad. Sin embargo, es notoriamente menor el consenso en torno a las aplicaciones prácticas de la metodología, o el acuerdo sobre la manera de traducir esto en acciones capaces de funcionar en la práctica.

Todo programa o proyecto busca incidir en una determinada área de las políticas públicas ya sea en el ámbito nacional, regional o local, por lo tanto, debe enmarcarse en un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación, el cual, a su vez, se encuentra dentro de un sistema de

seguimiento y evaluación capaz de hacer más efectivo y practico dicho plan. Para que un sistema de seguimiento y evaluación sea más eficiente requiere de un componente participativo, es decir, se debe tomar en cuenta a los diferentes actores —tanto directos como indirectos— que tiene la capacidad de contribuir a la implementación del mismo.

Esta ponencia tiene como objetivo describir los aportes del sistema de seguimiento comunitario en las labores de planificación, seguimiento y evaluación participativa, así como en sus resultados. Asimismo, se busca rescatar las lecciones aprendidas generadas por los proyectos de apoyo al sector bananero dominicano en las tres principales provincias de la República Dominicana productoras de dicha fruta que son: Azua, Valverde y Montecristi.

Resumen

Para que un sistema de seguimiento y evaluación sea más eficiente debe dotársele de un componente participativo en el que se tome en cuenta a los diferentes actores, tanto directos como indirectos, que tengan la capacidad de contribuir a la implementación del mismo. Los sistemas comunitarios de seguimiento (SCS) juegan un papel importante en el desarrollo de capacidades en las comunidades puesto que las dotan de herramientas que sirven para monitorear y evaluar intervenciones que procuren mejorar los niveles económicos y sociales de las mismas.

La experiencia que se presenta está relacionada con los procesos participativos en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación del Programa Conjunto Fortalecimiento de la Cadena de Valor del Banano mediante Crecimiento de Mercados Inclusivos. El fin principal de este programa es aumentar la competitividad de la cadena de valor del banano, contribuyendo al crecimiento y desarrollo de los pequeños productores, sus trabajadores y la población, a fin de reducir la pobreza en las zonas productoras. El programa, que actualmente se encuentra en su fase final, se ejecuta en tres provincias de la República Dominicana que abarcan dos importantes regiones productoras de bananos con serias deficiencias sociales entre sus pobladores.

Los actores principales que intervienen en esta experiencia se dividen en dos tipos: los institucionales y los beneficiarios locales. Los primeros están compuestos por siete agencias del sistema de Naciones Unidas, que son las principales ejecutoras de este programa, y por 16 instituciones gubernamentales —tanto nacionales como locales— que apoyan en el

seguimiento del mismo en las aéreas de producción, conservación del medio ambiente, riegos laborales, trabajos decentes, salud comunitaria, y prevención de desastres. Los actores beneficiarios están compuestos por los miembros de siete asociaciones de productores de banano orgánico, sus familias y las autoridades locales de las comunidades en donde esos reproductores residen.

Dentro de los resultados de la implementación de este sistema participativo de seguimiento y evaluación están:

- Creación de tres comités de seguimiento en las dos regiones;
- Levantamiento participativo de línea base ;
- Evaluación participativa del programa de alfabetización;
- Evaluación intermedia del Programa Conjunto;
- Elaboración de Propuestas de apoyo al desarrollo económico local para ser financiado por la Unión Europea; y
- Mejoramiento de efectividad de las capacitaciones en materia de cultura agrícola y control de plagas.

Marco conceptual

Por más de dos décadas, los gobiernos nacionales y las agencias de cooperación internacional han desarrollado acciones encaminadas a disminuir los altos niveles de pobreza y desigualdad en aquellos países en donde existen porcentajes elevados de la población en esas condiciones.

En gran parte de los países en vías de desarrollo, la falta de información en el ámbito local y comunitario ha obstaculizado la planificación y los programas de desarrollo y, a su vez, ha inhibido los procesos de seguimiento e identificación de impactos de programas y proyectos, tanto en el ámbito nacional como en el local.

El sistema de seguimiento comunitario es un proceso metodológico que se basa en la participación de actores locales e institucionales que están ubicados en los municipios y en las comunidades en los que se están implementando programas y proyectos de desarrollo.

El diseño e implementación de esta metodología de seguimiento comunitario tiene como objetivo:

- Recabar información acerca de la situación económica, social y ambiental, en los ámbitos comunitarios y locales.

- Identificar acciones enmarcándolas dentro de programas y proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones afectadas.

- Dar seguimiento y evaluar las acciones ejecutadas, desde un punto de vista participativo, de los actores beneficiarios que se encuentran en las zonas de intervención de proyectos.

Este sistema muestra que, para comprender y enfrentar los niveles de pobreza y medir los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es necesario involucrar a las comunidades en las decisiones sobre políticas públicas.

La pobreza se caracteriza por la carencia o ausencia de poder social que limita que los excluidos o discriminados puedan interactuar, en igualdad de condiciones, con otros actores de la sociedad. Por lo tanto, carecen de la capacidad de negociar, presentar propuestas e influir en políticas públicas.

El reconocimiento de lo antes dicho, y la necesidad de enfrentarlo, tendrá una repercusión en el tipo de intervenciones que se diseñen e implementen, por lo cual dichas intervenciones tienen que tener en cuenta los siguientes factores:

- La participación de los diferentes actores en el diseño, implementación y evaluación del impacto de las propuestas orientadas a reducir los índices de pobreza.

- El reforzamiento de la capacidad de los actores locales y comunitarios para tomar decisiones y administrar recursos.

Los factores anteriormente mencionados dan cuenta de la necesidad de diseñar e implementar Metodologías Participativas Comunitarias que buscan generar impactos y, a la vez, empoderar a los actores locales. Esto genera retos que obligan a repensar los objetivos y estrategias para el seguimiento y la evaluación de proyectos.

Los cinco objetivos del SSC están dirigidos a:

- Diagnosticar la extensión de la pobreza a nivel local.
- Formular planes y programas apropiados para atender los problemas.
- Proporcionar las bases para una asignación racional de los recursos.
- Identificar a los beneficiarios elegibles para los programas focalizados.
- Monitorear y evaluar el impacto de los programas y proyectos.

El SSC posee una serie de características distintivas, a saber:

- Es un censo de hogares y no una encuesta por muestreo.
- Está asentado en el gobierno local y promueve la participación de la comunidad.
- Realiza sus tareas con personal local y voluntarios de la comunidad.
- Posee un conjunto central de indicadores sencillos y adecuadamente establecidos.
- Instaura un banco de datos a todos los niveles geopolíticos.

Además, los datos pueden ser desagregados por región, género, grupo socioeconómico, edad, grupo étnico y otras variables. Debido a que las actividades de seguimiento son realizadas en forma periódica, y los resultados procesados rápidamente, los datos son de gran utilidad para la planificación continua en el ámbito local. Gracias a que los resultados resultan accesibles para cualquiera que desee conocerlos, existe un mayor interés en los mismos por parte de todos los grupos de interés.

Una característica relevante del SSC, que es inusual en los sistemas de seguimiento de la pobreza, es que recoge información en todos los hogares de la comunidad. Éste es un aporte fundamental para intervenciones especiales focalizadas en la pobreza, tales como las transferencias de dinero, los beneficios en la atención de salud y otros programas de ayuda social del sector público.

Los dueños del SSC son las comunidades y los gobiernos locales, quienes están al frente de la recolección y el procesamiento de los datos. Son también los encargados de mantener la base de datos y de usar esta información para elaborar los planes anuales de desarrollo y de inversiones. Los datos recogidos proporcionan información de referencia vital para la preparación de perfiles socioeconómicos, propuestas de proyectos y otros informes relacionados con el desarrollo. La información del SSC también funciona como un barómetro para medir la efectividad de los programas y proyectos.

La participación de la comunidad es fundamental para el éxito del SSC. Informada desde el comienzo sobre los objetivos y usos del relevamiento, la comunidad proporciona encuestadores para recoger los datos, así como personal para procesarlos y analizarlos. La información de todos los hogares es recogida y los datos son ingresados y consolidados a nivel de la villa. Los datos procesados son devueltos a la comunidad para ser validados y discutidos. Esto empodera a las comunidades.

Antecedentes de los programas conjuntos (PC)

En diciembre de 2006, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de España celebraron un importante acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo por medio del sistema de las Naciones Unidas. Además, el 24 de septiembre de 2008, España prometió 90 millones de euros para el establecimiento de una ventana temática sobre infancia y nutrición. El Fondo para el logro de los ODM (F-ODM) presta apoyo a programas conjuntos que replican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y en la mejora de la calidad de vida de las personas, con el propósito de acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos clave de desarrollo.

El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países, promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo utiliza intervenciones basadas en programas conjuntos y, hasta la fecha, ha aprobado 130 de estos programas en 50 países, en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM.

En la República Dominicana el FODM está financiando la ejecución del Programa conjunto para el Fortalecimiento de la Cadena de Valor

del Banano mediante el crecimiento de Mercados Inclusivos (PC del Banano). Este programa es implementado a través de siete agencias del Sistema de Naciones Unidas residentes en el país: PNUD, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de Naciones Unidas sobre el SIDA (ONUSIDA), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), siendo el PNUD la agencia líder. La ejecución se realiza con la participación activa de las instituciones gubernamentales lideradas por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC).

Esta iniciativa se enmarca en los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana y apoya la política del gobierno dominicano de fortalecer los conjuntos productivos en el marco del Plan Nacional de Competitividad Sistémica que ejecuta el CNC para el aumento de la competitividad sectorial. Los socios sectoriales involucrados en cada uno de los resultados previstos son: la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), la Secretaría de Estado de Educación (SEE), el Instituto de Investigación Agrícola y Forestal (IDIAF), el Instituto de Investigación en Biotecnología e Industria (IBII), el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), el Ministerio de Salud, el Consejo Presidencial para el SIDA (COPRESIDA), y la Unidad de Electrificación Rural y Suburbana (UERS).

En el país existen más de 1,800 productores de banano, de los cuales 66% es clasificado como pequeño productor, 26.5% es considerado mediano productor, y 7.5% son grandes productores. El país ocupa un lugar importante a nivel mundial como exportador de banano orgánico y 90% de las exportaciones de banano orgánico proviene de pequeños y medianos productores. El sector bananero se caracteriza por un elevado nivel de asociatividad entre los productores, existen unas 17 asociaciones a nivel nacional. El PC Banano trabaja con siete asociaciones, a saber: ASEXBAM¸ ASOANOR, ASOBANU, BANELINO, COOPROBATA Y APROBANO.

Experiencias exitosas

La experiencia de República Dominicana en cuanto al seguimiento y la evaluación participativos aún es limitada, pero se están dando los

pasos necesarios para impulsar métodos sociales que permitan a las comunidades participar en la elaboración y seguimiento de planes programa y proyectos. Una experiencia exitosa es la Conformación de Comités Locales de Seguimiento.

4.1. Objetivos del Comité de Seguimiento y Evaluación

- Que los diferentes beneficiarios participen de manera activa en el monitoreo, seguimiento y evaluación de las actividades, indicadores, productos y efectos del PC, aportando sugerencias y recomendaciones con miras a hacer más eficientes y efectivas las intervenciones del mismo.

- Que los beneficiarios se empoderen de las diferentes actividades, efectos, indicadores y productos con los que cuenta el Programa.

4.2. Tareas del Comité:

- Monitorear las actividades ejecutadas por cada una de las agencias y sus socios ejecutores.

- Evaluar la calidad y pertinencia de las capacitaciones recibidas.

- Participar en los levantamientos de información de Línea de base y ODM.

- Participar en la organización y facilitación de talleres de sistematización de experiencias.

- Colaborar y apoyar, a modo de informantes claves, a consultores encargados de evaluaciones intermedia y finales del programa.

- Canalizar recomendaciones, solicitudes y sugerencias procedentes de la población beneficiaria.

4.3. Conformación y Organización:

Los comités de evaluación y seguimiento están organizados por un mínimo de 3 a 5 personas, de las cuales una será presidente y otra fungirá como secretario, y los demás como miembros de apoyo o delegados.

En la práctica, estos comités están funcionando en los siguientes programas y proyectos:

a) Programa Conjunto para el Fortalecimiento del Valor del Banano mediante el Crecimiento de Mercados Inclusivos

Este Programa es ejecutado por 7 agencias del Sistema de Naciones Unidas: OIT, PNUD, UNFPA, PMA, OPS, ONUSIDA y FAO. La sede del programa está ubicada en las Instalaciones del CNC que es una institución gubernamental que coordina las actividades de dicho programa.

Su objetivo principal es lograr mayor competitividad en el sector bananero y apoyar al logro de los ODM: 1, 2, 3, 6 y 8. Este Programa Conjunto funciona en tres provincias: Azua, Montecristi y Valverde Mao. Para monitorear y evaluar las acciones, y su impacto dentro de los ODM antes mencionados, se conformaron dos Comités de Seguimiento. El primero se encuentra en la provincia de Azua y el segundo se encuentra en la Provincia Valverde, el que corresponde a Montecristi está en proceso de conformación.

Los resultados logrados por los Comités de Seguimiento se enlistan a continuación:

- Los actores que participan en estos comités están más empoderados de la situación económica-social de su sector económico y de sus comunidades.

- Se ha podido mejorar la ejecución de las actividades de los programa conjuntos.

- Se ha incrementado el conocimiento acerca de los ODM.

- El comité apoyó y coordinó el levantamiento de información de la Línea Base.

b) La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el Seguimiento y Evaluación Participativos

La END, dentro de su eje estratégico de estabilidad macroeconómica, competitividad y desarrollo productivo, cuenta con los siguientes objetivos:
a) General

Poseer una estructura productiva articulada e integrada competitivamente a la economía global.

b) Específicos

- Impulsar el desarrollo exportador sobre la base de una inserción competitiva en los mercados internacionales dinámicos.

- Elevar la productividad, competitividad, sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agro productivas a fin de contribuir con la sostenibilidad alimentaria; aprovechar el potencial exportador; generar empleo e ingreso para la población rural; y desarrollar el sector manufacturero articulador del aparato productivo, ambientalmente sostenible, e integrado a los mercados globales.

La estrategia contempla crear los comités provinciales y municipales de desarrollo. Estos comités tienen la tarea de:

- Participar en la elaboración de los presupuestos participativos de los municipios y Distritos Municipales.

- Apoyar la socialización de la END.

- Participar en la elaboración y seguimiento de los Planes Municipales y Regionales de Desarrollo.

4.1. Análisis FODA de los Comités de Seguimiento Locales

FORTALEZAS	DEBILIDADES
• Genera mayor empoderamiento en las comunidades sobre sus problemáticas socio económicas. • Son más efectivos para el levantamiento de información. • Su participación ayuda a mejorar el funcionamiento de programas y proyectos.	• Nivel de escolaridad bajo, dificulta su entrenamiento. • Centralización de las tareas del comité en una sola persona. • Falta de recursos para su sostenibilidad. • Poca frecuencia de reuniones. • Poco funcionamiento de comités END.
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
• Cambios de gobierno. • Finalización de los programas y proyectos. • Involucramiento de miembros de partidos políticos de la oposición.	• Ley END promoverá este tipo de metodología. • Involucramiento de los OFI en este tipo de iniciativas.

Resultados logrados

1. Programa Conjunto

- Los actores que participan en estos comités están más empoderados de la situación socioeconómica de su sector económico y de sus comunidades.
- Se ha podido mejorar la ejecución de las actividades de los programa conjuntos.
- Se ha incrementado el conocimiento acerca de los ODM .
- El comité apoyó y coordinó el levantamiento de información de la Línea de Base.

2. Institucional Local

- Participar en la elaboración de los presupuestos participativos de los municipios y Distritos Municipales.
- Apoyar la socialización de los END.
- Participar en la elaboración y seguimiento de los Planes Municipales y Regionales de Desarrollo.

Lecciones aprendidas

- No solamente integrar los comités con beneficiarios es bueno; dar participación a otras institucionales locales tales como juntas de vecinos, organizaciones de la sociedad civil y oficinas locales estatales, es también recomendable.
- Informar siempre a los miembros del comité para que sepan que ellos son un grupo de apoyo al mejoramiento y ejecución de programas, proyectos e implementación de políticas públicas; no son auditores ni fiscalizadores.
- Es necesario que dentro de los documentos de diseño y partidas presupuestarias de los proyectos y planes estratégicos de desarrollo se destinen partidas para poder apoyar el seguimiento y evaluación de manera participativa.

- No sólo capacitar a los participantes en levantamiento de información, hay que capacitar en otros aspectos y herramientas del seguimiento y la evaluación, por ejemplo: mapeo de alcances, marco lógico, mapas parlantes.

Conclusiones

La mayoría de las comunidades y municipios de la República Dominicana carecen información específica y actualizada, que caracterice las condiciones socioeconómicas de los mismos, y que sirva de base sustancial para la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas y en la concertación de estrategias apropiadas para la promoción del desarrollo.

El Sistema de Seguimiento Comunitario ayuda a medir el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este sistema muestra que para comprender y enfrentar la pobreza de manera significativa es necesario involucrar a las comunidades locales en las decisiones sobre políticas públicas, con el propósito de empoderar y estimular a los pobres y mejorar sensiblemente el involucramiento entre autoridades y comunidades locales trabajando en conjunto.

Los Comités Locales de Seguimiento han sido una experiencia concreta de seguimiento y evaluación participativos apoyándose en la metodología y principios de SSC.

INNOVATIONS FOR POVERTY ACTION[1] EN MÉXICO: UNA EXPERIENCIA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD EN ORGANIZACIONES CIVILES PARA EVALUAR EL IMPACTO DE SUS PROGRAMAS DE MANERA RIGUROSA[2]

Emilio Chávez

Braulio Torres

[1] Innovations for Poverty Action (www.poverty-action.org) es una organización internacional sin fines de lucro que diseña e implementa evaluaciones de impacto con métodos de asignación aleatoria, para generar evidencia rigurosa sobre qué sí funciona y qué no, en temas de desarrollo económico, social y reducción de la pobreza. Para ello se asocia con investigadores expertos de algunas de las universidades más reconocidas del mundo –como Yale, MIT, Harvard y la Sorbona de París, así como el ITAM y la Universidad Católica de Chile en América Latina. Tiene oficinas en 14 países del mundo –entre ellos, México– y cuenta con la experiencia de más de 350 evaluaciones rigurosas de impacto finalizadas o en curso. La misión de IPA es promover que las decisiones de gasto social se basen en evidencia.

[2] Agradecemos el apoyo financiero y logístico de la Fundación Kellogg para llevar a cabo este trabajo; así como a las organizaciones donatarias por su interés y disposición para trabajar en temas de evaluación: Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación A.C. (UNETE), Un Kilo de Ayuda (UKA), Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana (INIDE), Programa Bécalos de Fundación Televisa, e Innovación Educativa (INED). Las ideas vertidas en este documento no representan la posición de estas organizaciones y son responsabilidad exclusiva de los autores.

Resumen ejecutivo

En este texto compartimos algunas reflexiones sobre cómo fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para que puedan evaluar sus programas y el impacto que tienen sobre la vida de sus beneficiarios. A partir de nuestro trabajo con organizaciones donatarias de la Fundación Kellogg, durante el 2012, proveyendo capacitación y asistencia técnica en diseño, monitoreo y evaluación de impacto de programas sociales, proponemos las siguientes ideas:

1. Actores en posiciones estratégicas pueden ser catalizadores para impulsar más y mejor evaluación por parte de las organizaciones civiles.

2. Desarrollar la teoría de cambio permite clarificar conceptos, explicitar diferencias de opinión, generar consensos y alinear el trabajo al interior de las organizaciones, en torno al diseño de sus programas y evaluaciones.

3. Diseñar la evaluación de impacto de un programa, aún si no es factible o deseable implementarla, sirve para fortalecer la capacidad de las organizaciones para evaluar, así como para convertirse en consumidores educados de evaluaciones externas.

4. Las organizaciones pueden ser más selectivas con los datos que recolectan, así como mejorar su calidad y su utilidad para la toma de decisiones sobre sus programas.

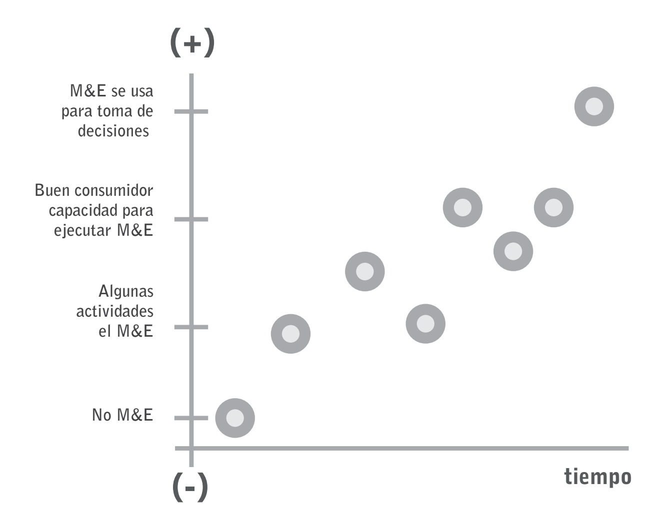
Introducción

En México hay un amplio espacio de oportunidad para mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para diseñar, implementar, monitorear y evaluar —de manera más efectiva y rigurosa— sus programas. La mayoría de las organizaciones tiene algún sistema o proceso en marcha para monitorear indicadores de insumos, productos o resultados intermedios, tales como registros de la cantidad de dinero que destinan a sus programas, del número de bienes o servicios que ofrecen, o del número de beneficiarios directos que atienden. Algunas gastan considerables esfuerzos y recursos en recolectar datos y hacer evaluaciones de diversos aspectos de sus programas. Otras tienen instrumentos o procesos muy incipientes, lo que en ocasiones les dificulta saber cuánto gastan, en qué, o a cuánta gente benefician.

En general, podemos concebir que las organizaciones se localizan en diferentes niveles de un continuo de capacidad de evaluación: desde aquéllas que generan muy poca información sobre la operación e impactos de sus programas, hasta aquéllas que generan información rigurosa, evalúan su impacto y utilizan esos resultados para informar la toma de decisiones sobre su programa. En la Figura 1 representamos este continuo, desde una visión optimista en la cual las organizaciones irían mejorando su capacidad de evaluación con el paso del tiempo, a raíz de reflexionar sobre su experiencia, capacitarse y trabajar con asesores y expertos en evaluación.



Figura 1. Fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y evaluación (M&E) en las organizaciones civiles



Sin embargo, la mayoría de las organizaciones cuenta con poca información rigurosa sobre qué pasa con la vida de sus beneficiarios como resultado de sus intervenciones. ¿Realmente mejora el estado nutricional de los niños *a causa* de nuestro programa de ayuda alimentaria? ¿Dar becas a estudiantes de zonas rurales mejora sus oportunidades de permanecer en la escuela? ¿Qué efectos tienen esas becas sobre los compañeros de clase o hermanos de esos estudiantes? ¿Cómo hubieran sido las condiciones de vida de nuestros beneficiarios, *si no hubieran recibido nuestro programa*? En otras palabras, pocas organizaciones son capaces de evaluar el impacto de sus programas y de estimar su costo-efectividad en relación a otras posibles intervenciones.

CONCEPTOS BÁSICOS: EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EVALUACIÓN CON MÉTODOS DE ASIGNACIÓN ALEATORIA

La **evaluación del impacto** es la comparación entre las condiciones de vida de las personas que reciben los productos o servicios del programa social y las de ese mismo grupo de personas, si no hubieran recibido el programa. A esta situación hipotética se le conoce como contrafactual. Con ello se busca responder la pregunta de qué hubiera pasado con los beneficiarios de un programa, si éste no hubiera existido. Dado que en la práctica no podemos observar el contrafactual, las evaluaciones de impacto replican esa situación hipotética mediante diversos métodos, para estimar el sentido y la magnitud del impacto del programa sobre las variables de resultado.

El método más riguroso para evaluar impacto asigna de manera aleatoria a la población objetivo de un programa a un grupo de tratamiento o a uno de control. Cuando el tamaño de la muestra es suficientemente grande, esto permite suponer que todo en ambos grupos es equivalente, excepto porque uno de ellos recibe el programa y el otro no. De este modo, cualquier diferencia que podamos observar entre ambos grupos después de la intervención se puede atribuir a ésta, descartando otros factores. Para una introducción a estas técnicas, consulte el manual de Esther Duflo, Rachel Glennerster y Michael Kremer (2006), citado en las referencias.

IPA se especializa en implementar evaluaciones de impacto con métodos de asignación aleatoria. Nuestro trabajo con las organizaciones donatarias de Kellogg se enfocó en desarrollar su capacidad de evaluación, con el propósito de que eventualmente puedan implementar una evaluación de impacto rigurosa de sus programas.

Con este texto pretendemos contribuir, desde nuestra experiencia en Innovations for Poverty Action (IPA-México), con algunas reflexiones sobre cómo fortalecer la capacidad de las organizaciones para que puedan evaluar la implementación de sus programas y, eventualmente, sean capaces de evaluar rigurosamente el impacto que tienen sobre la vida de las personas. Esta agenda es importante dada la escasez de recursos disponibles para este tipo de programas y las grandes carencias sociales, la desigualdad y la pobreza que aún aquejan a la sociedad mexicana. Idealmente, las organizaciones tendrían claro qué intervenciones son más efectivas para lograr los cambios esperados, para con ello hacer un uso más eficiente de sus recursos escasos.

Nuestra intervención.

Nuestras reflexiones se basan en nuestra experiencia capacitando y brindando asesoría técnica en temas de evaluación a cinco organizaciones con programas sociales, donatarias de la Fundación W.K. Kellogg en México, durante el año 2012. Nuestro propósito fue fortalecer la capacidad de las organizaciones para monitorear y evaluar sus programas, así como concretar una evaluación rigurosa de impacto de alguno de esos programas. Puntualmente, nuestra intervención consistió en lo siguiente:

⁝ Un breve curso introductorio en temas de evaluación de programas, teoría de cambio e indicadores, con un módulo práctico en que las propias organizaciones desarrollaron la teoría de cambio de sus programas. Esto permitió construir un piso mínimo de entendimiento conceptual y metodológico. De este modo, durante la fase de asesorías individualizadas pudimos profundizar —junto con las organizaciones— en sus experiencias en el diseño y evaluación de sus programas y en detectar áreas de oportunidad para mejorar.

⁝ Sesiones de trabajo semanales en las que ofrecimos un menú de servicios de asesoría y acompañamiento técnico a cada organización, sobre el cual cada una de ellas decidió en qué quería trabajar, con cuánta gente y con qué frecuencia:

- Revisión de su experiencia en evaluación, la validez de los contrafactuales utilizados en sus evaluaciones de impacto y sus implicaciones sobre los resultados obtenidos.
- Teoría de cambio e indicadores.
- Diseño de evaluaciones de impacto con métodos de asignación aleatoria.
- Análisis de factibilidad de implementar evaluaciones de impacto con asignación aleatoria, o de aplicar otros métodos.
- Revisión de literatura sobre evaluaciones de intervenciones similares en otros contextos, para aprender de otras experiencias.

No se puede esperar que un curso introductorio cambie la manera en que las organizaciones civiles evalúan sus intervenciones y utilizan esa información para la toma de decisiones. En general, la gente que participa en capacitaciones olvida pronto los conceptos y herramientas que se les enseñan y pocas veces los aplican a su trabajo. Para que un esfuerzo de esta naturaleza rinda frutos, el apoyo técnico debe sostenerse durante el tiempo y se debe profundizar en los conceptos y herramientas al aplicarlos a la solución de los problemas prácticos a los que se enfrentan las organizaciones en materia de evaluación.

Se sobreentiende además que, dada la limitada duración de nuestro

trabajo y el reducido número de organizaciones con que trabajamos, no pretendemos ser exhaustivos ni "descubrir el hilo negro" de lo que "todas las organizaciones deberían hacer". Asimismo, es relevante entender que la participación de las organizaciones en este proceso fue voluntaria y que unas decidieron invertir mucho más tiempo y recursos a este trabajo que otras, por lo que el ritmo y la profundidad que logramos con cada una de ellas fueron altamente variables. Aún con estas limitaciones, consideramos que podemos extraer algunas lecciones tentativas y compartir nuestro aprendizaje, esperando que pueda ser de utilidad y nutrir la discusión sobre cómo hacer más efectivo el gasto social que se ejerce desde el tercer sector en México. En el resto del documento presentamos estas reflexiones.

1. Actores en posiciones estratégicas pueden ser catalizadores para impulsar más y mejor evaluación por parte de las organizaciones civiles

Un aprendizaje de nuestro trabajo fue la importancia de que un actor clave actúe como catalizador, facilitando las condiciones para que las organizaciones civiles inviertan tiempo en capacitarse y reflexionar sobre temas de diseño y evaluación de sus programas. Dado que las fundaciones –como Kellogg– son fuentes importantes de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil y sus proyectos están en condiciones de incentivar a que las organizaciones inviertan en capacitarse y en trabajar con asesores en temas de evaluación.

Sabemos por experiencia que, en muchos casos, los donantes o las fuentes de financiamiento, así como los patronatos de las organizaciones, esperan que la gran mayoría del dinero que invierten se destine íntegramente a bienes y a servicios para los beneficiarios finales. Sin embargo, no necesariamente destinar más dinero para beneficios directos para la población es el mejor uso de los recursos. Vale la pena invertir también en fortalecer a las propias organizaciones que implementan dichos programas sociales, para así multiplicar el valor de cada peso que ejercen.

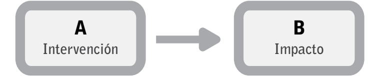
En nuestro caso, Valeria Brabata, entonces oficial de programa para Chiapas y Yucatán de la Fundación Kellogg, asumió ese papel de catalizador, para lo cual fue relevante su experiencia previa en evaluación de programas y su posición como responsable de los donativos de la Fundación Kellogg para decenas de organizaciones civiles. Fue ella quien facilitó las relaciones de colaboración entre las organizaciones donatarias de la Fundación e IPA-México y quien promovió la inversión en estos procesos de capacitación y asesoría en evaluación.

2. Desarrollar la teoría de cambio permite clarificar conceptos, explicitar diferencias de opinión, generar consensos y alinear el trabajo al interior de las organizaciones, en torno al diseño de sus programas y evaluaciones

Quizá una de las conclusiones más nítidas a las que llegamos es el alto valor que puede tener para las organizaciones revisar su teoría de cambio y sus indicadores. Aunque pocas veces se aborda de manera explícita, las organizaciones de la sociedad civil trabajan siguiendo un modelo causal subyacente que vincula el *qué hacen* (cuál es la intervención o el programa) con el *para qué* lo hacen (cuál es el resultado u objetivo social que buscan alcanzar). En nuestra experiencia, es muy común que dicho modelo no sea claro, que haya contradicciones o vacíos en la cadena lógica, e incluso que los miembros de una misma organización trabajen bajo entendimientos muy distintos sobre qué se hace y para qué, lo cual obviamente afecta su capacidad real para implementar sus programas y lograr los impactos esperados.

En desarrollo internacional se utiliza desde la década de 1970 el modelo de marco lógico para delinear de manera clara, lógica y explícita la teoría de cambio de las organizaciones y sus programas sociales, sus supuestos y los indicadores que servirán para monitorearlos.[3] En IPA, con fundamento en los cursos ejecutivos sobre evaluación de impacto del Jameel Poverty Action Lab del Massachusetts Institute of Technology (JPAL; www.povertyactionlab.org), hemos visto que una versión simplificada de la misma idea puede ser suficiente para detonar una reflexión útil en las organizaciones civiles en torno a la lógica causal que subyace a sus programas.

Figura 2. Modelo simplificado de la teoría de cambio de una intervención social



En sus términos más simples, la teoría de cambio define una relación causal entre una intervención o programa (A) y el resultado o impacto

[3] Norwegian Agency for Development Cooperation, *Logical Framework Approach : handbook for objectives-oriented planning*, 1999, disponible en: www.norad.no.

esperado (B), como mostramos en la *Figura 2*. Así, las organizaciones pueden enunciar de manera sucinta el qué y el para qué de sus programas, como: "damos becas a estudiantes en zonas marginadas, para reducir la deserción en secundaria"; "capacitamos maestros en escuelas públicas, para que sus estudiantes obtengan mejores resultados educativos"; "distribuimos paquetes de alimentos a familias bajo la línea de pobreza, para reducir la desnutrición infantil". Sobre la base de este modelo simple, se pueden ir articulando discusiones más detalladas sobre los procesos o "pasos" que, en teoría, nos llevan de A a B; los supuestos implícitos de tales hipótesis; y las formas que tendríamos para verificar que estos pasos ocurren en la realidad –es decir, qué indicadores requeriríamos para monitorear que un programa se implementa como se tiene previsto y para evaluar sus resultados.

Este trabajo con las organizaciones puede llevar a un modelo más detallado de teoría de cambio, como el que presentamos en la *Figura 3*, que muestra una versión de la cadena causal de una intervención que busca cerrar la brecha de acceso a tecnologías de información y comunicación (TICs).[4] Este programa consta de dos componentes o insumos: la instalación de aulas de medios en las escuelas públicas y la capacitación a los maestros para que utilicen esos nuevos recursos tecnológicos para apoyar su práctica pedagógica. El impacto esperado es mejorar la enseñanza de los maestros y los aprendizajes de los alumnos.

Figura 3. Desarrollo de la teoría de cambio de una intervención que busca mejorar la calidad educativa.

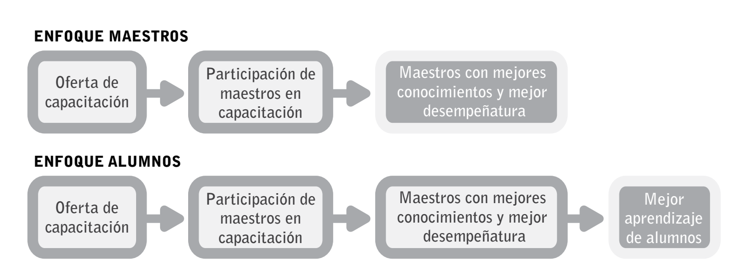
	Necesidades o problemas	Insumos	Productos	Resultados intermedios	Impactos	Objetivos a largo plazo
PROGRAMA	• Brecha digital • Baja calidad de eduación pública	1. Instalar aulas de medios en escuelas públicas 2. Ofrecer capacitación a maestros en uso de TICs en la educación	• Escuelas con aulas de medios funcionando • Maestros capacitados	• Uso de aulas de medios por maestros y alumnos	• Mejor calidad de enseñanza y mejores aprendizajes	• Cerrar brecha digital • Mejores oportunidades académicas y laborales para alumnos
INDICADORES	• Acceso a TICs en hogares y escuelas • Resultados en pruebas estandarizadas	• Recursos ejercidos por el programa • Número de aulas instaladas	• Número de escuelas con aulas de medio en operación • Número de maestros capacitados en TICs	• Horas de uso de aulas por maestros y alumnos • Clases y tareas que incorporan uso de TICs	• Asistencia escolar • Número de alumnos que manifiestan gusto por la escuela • Resultados en pruebas estandarizadas	• Tasas de acceso a TICs en hogares y escuelas • Egresados de escuelas públcias que ingresan a educación superior • Empleo e ingreso

[4] La terminología que utilizan diversos autores y evaluadores para referirse a los conceptos de la teoría de cambio varía considerablemente. Lo importante, más allá de las palabras que se usen, es que dentro de cada organización se logre un consenso sobre los términos que se utilizan y los significados que se les asignan.

Las discusiones durante el desarrollo de este tipo de esquemas sirven para aclarar entre los participantes las relaciones causales entre variables en la teoría de cambio, así como reflexionar sobre las maneras en que se podría verificar o medir que tales cadenas de sucesos ocurren en la realidad. Las discusiones se pueden articular en torno a preguntas como: ¿en verdad podemos esperar que una vez que instalemos aulas de medios y capacitemos maestros, los alumnos harán uso de esas aulas para hacer tareas y trabajos? ¿Qué puede salir mal que impida el uso de las aulas en las formas previstas por nosotros? ¿Con qué indicadores podemos medir los cambios en la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes?

Algunos ejemplos de nuestra experiencia con este ejercicio sirven para ilustrar la poca claridad y consenso que puede haber en las organizaciones respecto a sus teorías de cambio, así como la utilidad de hacer explícitos dichos problemas. Entre ellos está el caso de una organización que –entre otras intervenciones– ofrece capacitación a maestros de escuelas públicas. Al preguntarle a dos de sus miembros qué impacto esperaban lograr con dicha capacitación, uno de ellos respondió que "mejorar la confianza del maestro en el aula", mientras que el otro mencionó "mejorar el aprendizaje de los alumnos", como mostramos en la *Figura 4*. A partir de ahí hubo una discusión sobre por qué cada quién centraba su atención en los maestros o en los alumnos, cuál de estos enfoques es consistente con la misión de la organización, y las repercusiones de uno u otro enfoques sobre la forma de implementar el programa y de evaluar sus resultados (por ejemplo, si se aplicarán encuestas para conocer las opiniones de los maestros, o pruebas estandarizadas para medir los aprendizajes en los alumnos).

Figura 4. Dos versiones de una misma teoría de cambio; una pone el énfasis en el impacto sobre el desempeño de los maestros en el aula y la otra sobre el aprendizaje de los alumnos.



Se pueden esgrimir argumentos para respaldar una u otra visión. El enfoque en los maestros puede justificarse si pensamos que su nivel de

preparación en México es muy bajo y que su formación es prioritaria si se quieren mejorar los resultados educativos. También se podría argumentar que sería injusto evaluar un programa de capacitación de maestros –o el desempeño de los maestros mismos– sobre la base del aprendizaje de los alumnos, ya que hay muchos otros factores que inciden sobre ese resultado y que son ajenos a nuestro control (como la situación económica o la educación de los padres de familia). Por el contrario, se podría argumentar que una intervención educativa no tiene sentido si no tiene como propósito último mejorar el aprendizaje de los alumnos. Esta discusión sirvió para hacer esta diferencia de enfoques explícita y generar conciencia sobre la importancia de discutir y consensuar al interior de la organización una teoría de cambio que aclare qué se hace y con qué propósito, y cómo se evaluará ese trabajo.

Otro ejemplo es el de una organización en que algunas personas identificaron como un problema la poca frecuencia con que las familias, en ciertas localidades rurales, se lavan las manos, lo cual incrementa la incidencia de enfermedades gastrointestinales.[5] El impacto esperado era claro: aumentar la frecuencia con que las personas se lavan las manos para reducir la incidencia de enfermedades gastrointestinales. En este caso, la discusión se centró en qué tipo de intervención serviría para lograr ese fin. La primera respuesta que dieron los miembros de la organización fue que se requería una campaña para informar a las madres sobre la importancia del lavado de manos para la salud de sus hijos. Se proponía que las familias no se lavan las manos porque no cuentan con información sobre las consecuencias negativas de ello, ni sobre las técnicas apropiadas para lavarse las manos. La hipótesis es que hacer llegar información a las familias cambiará sus comportamientos de higiene.

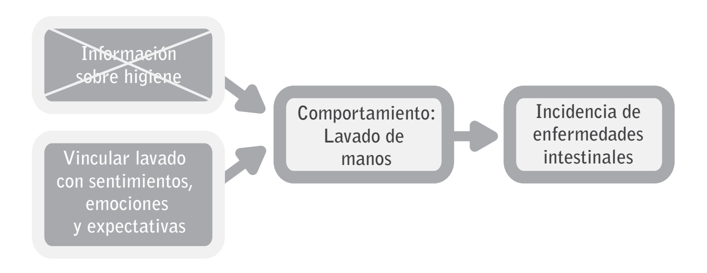
Como parte de nuestro trabajo con la organización, llevamos a cabo una revisión de literatura sobre experiencias internacionales en lavado de manos e higiene. Así identificamos a investigadores expertos en la materia, de la Escuela de Londres de Higiene y Medicina Tropical, a quienes contactamos para asociarnos en una eventual evaluación

[5] A nosotros nos sorprendió darnos cuenta de ello, pero ¡resulta que el lavado de manos sigue siendo una práctica poco común en el mundo! Tanto así que el Banco Mundial ha priorizado el tema en convocatorias recientes para financiar intervenciones innovadoras y sus evaluaciones de impacto, para identificar programas que sean efectivos en lograr que la gente se lave las manos. Referirse a los términos de referencia del *Strategic Impact Evaluation Fund* (SIEF) del Banco Mundial (www.worldbank.org).

de impacto del programa de lavado de manos.[6] Los investigadores se mostraron muy interesados en colaborar, pero advirtieron que nuestra hipótesis de trabajo era equivocada. Cambiar conocimientos no basta para cambiar comportamientos. Los investigadores citaron como ejemplo a los muchos fumadores que saben que fumar es dañino para la salud pero que, sin embargo, no dejan de fumar. Asimismo, alertaron sobre la evidencia disponible de fracasos de numerosos programas de información para promover el lavado de manos en países como India y Ghana.

En cambio, propusieron que, para cambiar los hábitos de higiene de la gente, se debe incidir sobre los fundamentos emocionales del comportamiento, como el asco, el instinto materno de protección de los hijos, las expectativas de progreso sobre los hijos, el estatus social asociado al lavado de manos y la opinión de personas notables y autoridades comunitarias. De esta manera, ajustamos la teoría de cambio –es decir, la naturaleza misma de la intervención a implementar–para tomar en cuenta esta aportación de los investigadores, como ilustramos en la *Figura 5*. El programa no se concentraría ya en la difusión de información, sino en formas de motivar el lavado de manos a través de las emociones de la gente, mediante materiales multimedia, trabajo con líderes comunitarios y madres de familia.

Figura 5. Ajuste a la teoría de cambio de una intervención para promover el lavado de manos.



[6] Para IPA es una prioridad facilitar el intercambio de ideas y experiencias entre organizaciones que implementan programas sociales, por un lado, y los investigadores y expertos en temas de desarrollo social, por el otro. La experiencia práctica de las organizaciones es fundamental para generar evidencia que permita a los investigadores poner a prueba sus teorías, hipótesis y modelos; asimismo, la experiencia de los investigadores puede ser crucial para que las organizaciones no dirijan sus esfuerzos por sendas que ya han demostrado ser inefectivas.

Finalmente, nuestra experiencia nos ha mostrado que es crucial el papel que pueda jugar un moderador en el proceso de desarrollo y discusión de la teoría de cambio. Que esta persona sea externa le permite hacer preguntas fundamentales que pueden parecer obvias para los miembros de las organizaciones, así como asumir una posición neutral –sin favorecer a uno u otro lado de una discusión, más allá de notar la fortaleza o debilidad de los argumentos y sus implicaciones. También le permite fomentar que todos los participantes expresen sus puntos de vista, así como llevar el orden de la discusión, para evitar que se desvíe la atención a consideraciones secundarias o que se trabe el diálogo al no poder llegar a acuerdos en todos los puntos. Por último, el moderador puede facilitar contactos con académicos, expertos u otros actores externos que puedan aportar elementos útiles para la construcción de la teoría de cambio.

3. Diseñar la evaluación de impacto de un programa, aún si no es factible o deseable implementarla, sirve para fortalecer la capacidad de las organizaciones para evaluar, así como para convertirse en consumidores educados de evaluaciones externas.

El tercer aprendizaje que queremos compartir se refiere a lo útil que resulta para las organizaciones civiles hacer el ejercicio de diseñar, en términos hipotéticos, una evaluación del impacto de sus intervenciones, suponiendo que cuentan con todos los recursos necesarios y la capacidad técnica y operativa de llevarla a cabo.

Es relevante enfatizar que *no siempre es factible implementar una evaluación de impacto* –especialmente en el caso de las evaluaciones con métodos de asignación aleatoria, dado su alto costo y las exigencias técnicas y operativas para garantizar la integridad del experimento. *Tampoco siempre es deseable evaluar el impacto de un programa*, ya que un programa puede estar en una fase demasiado temprana de desarrollo, cuando preguntas que no son de impacto pueden ser más importantes para una organización (como si el diseño del programa responde a las necesidades de la población, si el programa llega a sus destinatarios, o si éstos adoptan o no los bienes o servicios que se les ofrecen). También puede que ya exista suficiente evidencia del impacto de un tipo de intervención, haciendo redundante una nueva evaluación de impacto.

Sin embargo, *el propósito del ejercicio que aquí proponemos no es diseñar la evaluación para necesariamente llevarla a la práctica; hacer este ejercicio cumple con una función pedagógica relevante para las organizaciones*. Para diseñar una evaluación de impacto con asignación aleatoria, se requiere llevar a cabo un proceso de revisión detallada de diferentes aspectos

esenciales del programa y de su evaluación. Esta revisión permite a los participantes reflexionar —a fondo— sobre conceptos y herramientas de evaluación y sobre cómo se pueden aplicar a un programa concreto. Entre los aspectos esenciales que se abordan, destacan:

- Cuál es la pregunta de impacto que se busca responder y cuál es la hipótesis de trabajo;
- Cuál es la población objetivo del programa y cuáles son los criterios de elegibilidad de los beneficiarios directos;
- Cómo construimos los grupos experimentales (es decir, mediante qué mecanismos asignaremos a la población a los grupos de tratamiento y de control);
- Cuáles son las unidades de aleatorización pertinentes (persona, familia, escuela, localidad...), por qué y qué implicaciones tiene ello para el programa y la integridad del experimento;
- De qué tamaño debe ser la muestra para ser capaces de detectar los efectos del programa, si los hay (en términos técnicos, hacer el *cálculo de poder*);
- Cuál es la cadena causal que, en teoría, nos lleva de la intervención A al impacto B;
- Cuáles son los indicadores clave para monitorear cada eslabón de la teoría de cambio; y
- Qué información requerimos recolectar para alimentar la batería de indicadores, qué instrumentos se requieren y cómo se aplican.

En el caso de las organizaciones con las que trabajamos, hacer este ejercicio permitió reforzar los conceptos y herramientas que introdujimos en el curso de capacitación con el que iniciamos el proceso. Una y otra vez tuvimos la oportunidad de discutir y revisar nociones como contrafactual, cálculo de poder, ventajas y desventajas de métodos experimentales y cuasi-experimentales de evaluación de impacto. Todo ello abona a la profesionalización del personal de las organizaciones, dándoles mejores elementos para diseñar programas, monitorear su implementación y evaluar sus resultados. Asimismo, esta capacidad posibilita que, en el mediano plazo, se pueda implementar una evaluación rigurosa del impacto

de estos programas y generar evidencia confiable sobre lo que sí funciona y lo que no para mejorar las condiciones de vida de las personas.

Asimismo, estas discusiones permitieron a los miembros de las organizaciones reflexionar sobre qué condiciones de factibilidad cumplen sus programas para poder evaluar su impacto de manera rigurosa y qué condiciones no se cumplen. Si se piensa que el objetivo último de todo esto es llegar a evaluar de manera rigurosa el impacto de los programas de las organizaciones, este ejercicio permite justamente identificar aquellas condiciones de factibilidad que aún no se cumplen y pensar cómo se podrían construir esas condiciones necesarias en el mediano plazo (por ejemplo, si los instrumentos de medición están mal diseñados, la organización puede invertir en mejorarlos para poder aplicarlos en una eventual evaluación de impacto de sus programa). Construir un mundo en el que el gasto social público y privado se fundamente en investigación y evidencia requiere de esfuerzos sostenidos en el mediano y largo plazos.

En el caso de una de las organizaciones con las que trabajamos, este proceso desembocó en un esfuerzo por llevar a la práctica la intervención y la evaluación que desarrollamos. Pudimos compartir el diseño preliminar con investigadores especialistas en ese tipo de intervenciones; también identificamos una organización internacional que apoya financieramente justo el tipo de intervenciones y evaluaciones que estábamos desarrollando.

Por último, este entrenamiento práctico también sirvió para que algunas organizaciones pudieran revisar, con una visión más crítica, las experiencias que habían tenido con evaluaciones que contrataron a consultores externos, así como evaluaciones hechas a programas similares al suyo. Pudieron identificar tanto fortalezas como debilidades en los diseños de dichas evaluaciones, sentando las bases para, en adelante, convertirse en consumidores más educados de evaluaciones que lleguen a contratar, así como para poder leer de manera crítica la literatura académica disponible sobre el impacto de intervenciones sociales que sean de su interés.

4. Las organizaciones pueden ser más selectivas con los datos que recolectan, así como mejorar su calidad y su utilidad para la toma de decisiones sobre sus programas

La mayoría de las organizaciones civiles recolecta datos sobre sus programas: mantienen expedientes sobre las personas o familias que atienden, levantan censos y encuestas con sus beneficiarios, mantienen un control contable de los recursos que ejercen, entre otras formas de recabar

información. No obstante, en nuestra experiencia, algunas organizaciones gastan más en recabar grandes cantidades de datos, que el valor que esos datos les aportan en términos de información útil para la toma de decisiones; incluso, en numerosas ocasiones, esos datos ni siquiera se utilizan y terminan archivándose. Asimismo, una gran cantidad de estos datos es de poca calidad, sea por el deficiente diseño de los instrumentos de medición –como en el caso de cuestionarios demasiado largos o mal organizados, o con preguntas mal fraseadas–, por la falta capacitación de las personas que aplican dichos instrumentos, o la debilidad o carencia de mecanismos para verificar que los instrumentos se aplican de la manera esperada.

Un ejemplo es el de una organización que aplica un cuestionario a todas las familias de recién ingreso a su programa. Entre los aspectos que incluye están preguntas sobre la frecuencia de lavado de manos en momentos específicos –como antes de preparar los alimentos o después de ir al baño. No obstante, un análisis simple de los datos que estas preguntas arrojan hace evidentes los problemas con el diseño de estas preguntas. Alrededor de 98% de las madres de familia censadas manifiestan lavarse las manos siempre o casi siempre. Este resultado haría pensar que el lavado de manos es una cuestión resuelta en esa población; sin embargo, en la investigación internacional al respecto se advierte que las personas encuestadas con preguntas directas sobre sus hábitos de higiene suelen sobreestimar la frecuencia con que llevan a cabo prácticas como el lavado de manos. Es decir, las personas suelen responder que se lavan las manos –por esperar beneficios, por deferencia con el encuestador, por vergüenza de decir lo contrario, u otras razones– aunque esto no se corresponda con sus hábitos cotidianos.

Por ello, los expertos en la materia han desarrollado estrategias más precisas –si bien más costosas– para medir este tipo de prácticas, como ingresar a las cocinas para observar de manera directa las prácticas de lavado de manos (con el pretexto de “estudiar el uso del agua en el hogar”, por ejemplo, para no afectar el comportamiento de las personas observadas), o medir el desgaste de pastillas de jabón previamente distribuidas entre las familias. En este caso, medir hábitos de higiene con preguntas directas es un desperdicio de recursos, ya que no se obtiene información fidedigna sobre las familias, ni esta información favorece una mejor toma de decisiones sobre las intervenciones a llevar a cabo para abordar este tipo de retos.

En general, la recolección de datos suele ser el aspecto más tardado y caro del monitoreo y la evaluación de programas sociales. Para que la inversión sea redituable para las organizaciones, es recomendable

hacer un esfuerzo para planificar que los datos que se recaban sean directamente útiles para la toma de decisiones, así como implementar medidas para asegurar que la información que se obtenga sea de la mejor calidad posible. Los evaluadores Michael Bamberger y Jim Rugh ofrecen varias recomendaciones que pueden ser muy útiles para las organizaciones interesadas en ser más estratégicas con la recolección de datos, como: identificar claramente qué información se requiere y eliminar todo aquello que –aunque pueda ser interesante– no sea indispensable; reducir al mínimo la longitud de cuestionarios, y utilizar, en la medida de lo posible, datos existentes que eviten el costo de volver a levantar datos de campo.[7]

Conclusiones

En este texto compartimos algunas reflexiones sobre cómo mejorar la capacidad de las organizaciones civiles para evaluar sus programas, con el objetivo último de que puedan valorar qué tan efectivos son para lograr los cambios sociales que pretenden. En este proceso actores clave, como las fundaciones que financian a las organizaciones, pueden jugar un rol catalizador al incentivar la inversión en capacitación y el trabajo en temas de evaluación.

Para desarrollar estas capacidades puede ser muy útil que las organizaciones hagan ejercicios en los que apliquen los conceptos y herramientas de evaluación a los programas a su cargo. En particular, dos ejercicios de alto valor pedagógico son: a) el desarrollo de la teoría de cambio de una intervención; y b) el diseño de su evaluación de impacto –incluso si no es factible o deseable llevarla a la práctica. Liderados por un buen moderador, estos ejercicios permiten fortalecer la capacidad técnica de las organizaciones para diseñar y evaluar sus programas, así como para convertirse en consumidores educados de evaluaciones externas.

Un aspecto muy concreto en el que hay amplio margen para mejorar es en la recolección de datos para la evaluación de programas sociales. Una planeación más adecuada permitirá que las organizaciones recaben datos de mayor calidad y que sean útiles para la toma de decisiones.

[7] Michael Bamberger, Jim Rugh y Linda Mabry, *Evaluación en un mundo real: Trabajando bajo restricciones presupuestarias, cronológicas, de información y políticas. Visión general,* 2007, disponible en: www.realworldevaluation.org.

Para Innovations for Poverty Action es fundamental colaborar con las organizaciones que implementan programas sociales y fortalecer su capacidad, tanto para evaluar sus impactos, como para que fundamenten sus decisiones de gasto social en evidencia rigurosa.

Bibliografía

DUFLO, Esther, et al. (2006). *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*, Cambridge: NBER, www.povertyactionlab.org.

BAMBERGER, Michael, *et al.* (2007). *Evaluación en un mundo real: Trabajando bajo restricciones presupuestarias, cronológicas, de información y políticas. Visión general*, www.realworldevaluation.org.

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). (1999). *Logical Framework Approach : handbook for objectives-oriented planning*, www.norad.no.

RETOS Y APRENDIZAJES EN LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DE INICIATIVAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO: EL CASO DE LA FERIA ORGÁNICA EL TRUEQUE, COSTA RICA

Andrea Meneses Rojas

La institucionalización de la evaluación y el fomento de una cultura evaluativa en los países de América Latina, son hoy una necesidad y un reto compartido que atraviesa diversos sectores, en el ámbito público y privado, la sociedad civil y los organismos internacionales de cooperación. Un primer paso para fomentar la evaluación de los programas y proyectos sociales es compartir y divulgar las múltiples experiencias de evaluación que se realizan a diario en nuestros contextos.

Esta exposición se centra en presentar, brevemente, algunos de los retos y aprendizajes obtenidos de realizar una evaluación cualitativa para conocer los efectos en las condiciones de vida de un grupo de productores orgánicos que han conformado la primera feria de productos orgánicos en Costa Rica: la Feria Orgánica El Trueque. Formalmente, la evaluación

se tituló "Evaluación de efectos en las condiciones de vida de las y los productores orgánicos de la Feria El Trueque, a doce años de su formación".

La agricultura orgánica —en la actualidad— es una alternativa de producción y desarrollo que sigue ganando espacio y aceptación. Son cada vez más los consumidores informados que optan por los productos orgánicos. El proceso de generación de oferta de productos orgánicos en Costa Rica ha sido largo; se inició en la década de 1980 como una articulación de esfuerzos entre organizaciones no gubernamentales, privadas y asociaciones de productores, con el objetivo de empezar a ofrecer productos orgánicos en el mercado local. Dentro de estos esfuerzos se encuentran la creación de ferias de productos orgánicos en el país. El 15 de mayo de 1999 se fundó la Feria El Trueque, producto de un proceso largo y sostenido de varias organizaciones, entre ellas: FOMIC, ANAPAO, CEDECO y COPROALDE. Muchas de estas organizaciones funcionaban con fondos de cooperación internacional interesados en abordar la temática.

Originalmente, la Feria El Trueque fue creada con el objetivo de que fuese "un lugar de encuentro entre consumidores y productores orgánicos que trasciende un mero encuentro comercial de compra y venta, y contribuye a crear una relación más personal, solidaria, en donde hay un involucramiento de consumidores en los proyectos de los productores".[1] La Feria inició en 1999 y, en sus 13 años de existencia, ha vivido un proceso de crecimiento y desarrollo. Actualmente cuenta con la participación de aproximadamente 20 productores de diversas zonas del país. Hace siete años las diversas organizaciones que apoyaban esta iniciativa se retiraron para dar paso a un proceso de autogestión de la Feria por parte de sus protagonistas. Como parte de este proceso de independencia, las y los productores que conformaban La Feria decidieron constituirse formalmente en Asociación, bajo el nombre de APROCO (Asociación de Productores y Consumidores Orgánicos de Costa Rica), en la que tanto productores como consumidores pueden asociarse.

La evaluación de este proyecto surge del interés por parte de dicha agrupación de conocer los efectos que sobre sus condiciones de vida ha tenido la experiencia de participar en este espacio, años después de haberse concretado el emprendimiento. También les interesaba contar con un documento que sistematizara las experiencias vividas, además

[1] CEDECO, *Las Ferias Orgánicas, una oportunidad de construir tejido social. Avances de investigación*, San José, Costa Rica, Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense, 2003, p. 23.

de poder identificar los aspectos a mejorar y potenciar. La evaluación fue también relevante para las diversas organizaciones que apoyaron este proceso y que actualmente promueven iniciativas orientadas a consolidar el mercado de productos orgánicos.

¿Por qué hablamos de desarrollo alternativo?

Como parte fundamental de todo proceso evaluativo, es indispensable conocer el contexto en el que surge el proyecto, programa, acción o política, así como la teoría del programa, es decir, aquellos fundamentos conceptuales y teóricos que dieron cuerpo al proyecto, en este caso a la iniciativa de la Feria.

La Feria El Trueque surge en un contexto dominado por un modelo de desarrollo caracterizado por la inversión extranjera, las grandes transnacionales y la globalización del capital. Sin embargo, la crisis económica y social producida por este modelo liberal de desarrollo ha promovido la creación de nuevas formas y dinámicas organizacionales, que buscan nuevas visiones de desarrollo alternativo, más humano y más sostenible. A estas organizaciones, que no pertenecen al sector público ni al sector tradicional privado con fines de lucro, se les ha conocido como el *tercer sector*, o *economía social y/o solidaria*. Por sus características tanto del contexto como de la teoría del programa, la Feria El Trueque es parte de este tercer sector.

Para Coraggio la economía social y solidaria "es un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva actual o potencial- de construir un sistema económico alternativo".[2] La economía social y solidaria se vuelve entonces un proyecto socio político y cultural de transformación, un movimiento social que propone nuevas prácticas y una racionalidad económica distinta a la imperante. Para este autor los principios económicos de esta economía social y solidaria se presentan en diverso grado y combinación en las diversas manifestaciones actuales de esta otra economía, pero en éstos se reflejan sus principales características. A continuación se presentan estos principios de manera resumida:[3]

[2] José Coraggio, *Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria*, Quito, Abya Ayala, 2011, p. 12.
[3] *Ibid.*, pp. 14-15.

En la producción:

- Trabajo para todos, digno y emancipador, autogestionario y realizado solidariamente con autonomía.
- El acceso de las y los trabajadores a todas las formas de conocimiento.
- El acceso de las y los trabajadores a los medios de producción.
- La cooperación solidaria (la competencia está subordinada a este principio).
- La producción socialmente responsable, preservando el medio ambiente y la biodiversidad.
- La inserción económica de los excluidos de la economía.
- La igualdad en la contribución de recursos, la no explotación y discriminación de personas o comunidades.

En la circulación:

- La autosuficiencia, desarrollando capacidades para satisfacer las necesidades con el trabajo propio.
- La reciprocidad, generando relaciones solidarias y de trueque.
- La apropiación y distribución colectiva del excedente dentro de cada unidad económica.
- El comercio justo según la situación de las partes, reduciendo los costos de intermediación.
- La regulación de los mercados.
- El dinero como medio y no como fin.

En el consumo:

- Un consumo responsable, en equilibrio con la naturaleza.
- Se favorece el acceso y autogestión como medios de vida colectivos.

Para Razeto, en estas organizaciones se ponen en común "recursos materiales, fuerza de trabajo, conocimientos técnicos y capacidades varias de los asociados, y, de su combinación y gestión comunitaria, se producen efectos positivos en cuanto a producción, ingresos y bienestar para cada uno de los participantes, y también para la colectividad."[4] Las organizaciones pertenecientes a esta economía social y solidaria, a pesar de tener actividad económica, reconocen las dimensiones sociales de estas actividades, y son éstas las que dirigen el rumbo de sus acciones. Este sector cada día es más fuerte y existen más organizaciones y Estados interesados en fomentar la economía social. En síntesis, se puede decir que estas formas de organización alternativas tienen en común el unir a un conjunto de personas que se organizan y toman acciones para mejorar sus condiciones de vida, logrando —en muchos casos— incidir positivamente en las comunidades donde se desarrollan.

La Feria se inserta dentro de este referente, en donde surgen estas formas de desarrollo alternativo, con una racionalidad económica distinta, social, y sostenible con el medio ambiente.

Metodología de evaluación: retos y aprendizajes

La evaluación de programas sociales, a grandes rasgos, se trata de pensar sobre el quehacer de un proyecto para identificar errores, problemas, para conocer sus efectos, sistematizar las lecciones aprendidas, y brindar —a partir de ellas— recomendaciones por medio de una metodología sistemática y rigurosa. Las recomendaciones tienen el objetivo de lograr que el programa o proyecto tenga un mayor impacto en las realidades estudiadas.

La Feria no fue un proyecto nacido de una planificación previa; no hubo un diseño y formulación del proyecto -como formalmente se conoce en el mundo de los proyectos sociales-, sino que surgió como una acción colectiva entre varias organizaciones que venían trabajando en el ámbito de la agricultura orgánica en Costa Rica. Es así que, cuando se planteó realizar una evaluación, no se contaba con la estructura de diseño y formulación inicial de un programa, ni objetivos claramente definidos, y tampoco existía una línea de base sobre las condiciones de

[4] Luis Razeto, *Las empresas alternativas*, Santiago, 1990, cap. 12, párrafo 2, recuperado de: http://www.luisrazeto.net/content/decimo-segunda-unidad-el-%E2%80%9Cfactor-c%E2%80%9D-y-la-econom%C3%ADa-de-solidaridad.

las y los agricultores antes de participar en dicho espacio. El cliente de la evaluación, que en este caso era APROCO, estaba interesado en conocer los resultados en el nivel de efectos que la Feria El Trueque había tenido para sus participantes. Por la ausencia de información sobre diseño y estructura iniciales, se presentaba, ya de entrada, un reto metodológico importante. Es por esto que se decidió realizar una evaluación de efectos desde un enfoque cualitativo que permitiera -y se centrara en- la valoración de los significados y perspectivas de las y los beneficiarios del programa respecto al efecto generado. La mirada cualitativa de nuestro modelo fue valiosa en la medida en que aportó conocimientos sobre las construcciones y representaciones que las y los agricultores orgánicos formulaban alrededor de la Feria, cuyo espacio permite no sólo la comercialización de sus productos sino también el fortalecimiento de un tejido social entre personas que comparten una visión de desarrollo alternativo.

Entendemos por evaluación cualitativa:

> La Indagación rigurosa y sistemática de información, que una vez descrita de manera detallada, comprendida e interpretada, desde el papel mediador del evaluador, permita establecer los méritos de un programa o proyecto, y brindar la información necesaria para la toma de decisiones oportunas, con el propósito de contribuir con la transformaciones sociales planeadas o requeridas en los programas y proyectos formulados y/o ejecutados.[5]

La evaluación cualitativa es, por lo tanto, "inductiva, integral y comprensiva" de las reflexiones, creencias, actitudes de los participantes y audiencias de los programas y proyectos evaluados.

A su vez, el enfoque cualitativo de la evaluación nos acercó al conocimiento de los significados y procesos de apropiación e identidad que se construyen alrededor de la agricultura orgánica, entendiendo ésta como una práctica de producción llena de significados y valores que se fundan en una concepción nueva de agricultura y en el respeto hacia lo natural, y que se articula como una forma alternativa de desarrollo.

En cualquier proceso cualitativo es indispensable el análisis de las representaciones sociales que tienen las y los participantes sobre el

[5] Marta Picado Mesén, *Un acercamiento a la evaluación cualitativa a partir de algunas de sus aristas metodológicas*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006, p. 9.

proyecto. En nuestro caso, las y los productores de La Feria acerca de su iniciativa y lo que este espacio ha significado para sus condiciones de vida.

Entendemos por representaciones sociales:

> Sistemas de valores, ideas y prácticas con una función doble: primero, establecer un orden que permita a los individuos orientarse en su mundo material y social, y dominarlo; segundo, posibilitar la comunicación entre los miembros de una comunidad proporcionándoles un código para el intercambio social y un código para nombrar y clasificar sin ambigüedades los diversos aspectos de su mundo y de su historia individual y grupal.[6]

Desde el enfoque cualitativo, la comprensión de una realidad desde el marco de referencia de quién la actúa es indispensable. Los conocimientos se construyen en el diálogo entre el evaluador y las/los participantes de la evaluación.

Como comenta Picado, en la evaluación cualitativa la presencia de valores en las experiencias evaluadas se reconocen y se aceptan, ya que —desde esta perspectiva— los procesos evaluativos se entienden como influidos por los valores sociales y culturales de las personas que intervienen en ella. "La información y el conocimiento que se alcanza en la evaluación cualitativa no se descubre sino que se produce, se construye entre todos los actores."[7]

Al reconocer la evaluación cualitativa como un enfoque primordial para evaluar los efectos en las condiciones de vida que ha propiciado la participación en la Feria El Trueque, nos posicionamos ontológica, epistemológica y metodológicamente de una manera específica ante la realidad evaluada. En cuanto al acercamiento ontológico, se reconoce que las realidades se construyen socialmente, son complejas y holísticas; en la dimensión epistemológica nos acercamos a estas realidades mediante la relación entre el evaluador y los beneficiarios del programa, reconociendo que esta relación está influida por valores intersubjetivos entre ambos; y en términos de la metodología, la concebimos como inductiva, en la que los conocimientos son holísticos y donde tomamos en cuenta para su análisis el contexto y la complejidad del programa.

---

[6] Sandra Araya, *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002, p. 34.
[7] Picado, *op. cit.*, p. 11.

Se utilizaron técnicas mixtas de evaluación e investigación social, tanto cualitativas como cuantitativas, con el objetivo de triangular la información y llegar a profundizar en el análisis de la información. Se realizaron entrevistas a profundidad; observaciones en el campus ferial y en las fincas de las y los agricultores orgánicos; y entrevistas semi-estructuradas y encuestas a los participantes de la Feria, tanto productores como consumidores.

El proceso de reflexión participativo

Para Robert Stake —uno de los principales exponentes de las evaluaciones cualitativas—, el papel del evaluador es captar, entender y analizar el programa evaluado e interpretar la realidad que observa. Por lo tanto, la evaluación debe orientarse a identificar la complejidad del programa, en su contexto social y político. En este enfoque, la evaluación debe emerger de la observación y de las vivencias propias de las y los participantes. Para ello, se promueve la utilización de diversas técnicas y métodos, puesto que se asume –siguiendo a Stake– que no hay *una forma* correcta de hacer las evaluaciones. La evaluación es vista como un servicio y el evaluador como un facilitador de un proceso de mejoramiento de los programas.[8] Estos conceptos fueron claves para la evaluación, ya que el posicionamiento de la persona evaluadora fue de facilitadora de un proceso que, mediante el acercamiento cualitativo con las y los participantes, buscó identificar áreas para el mejoramiento de la Feria El Trueque.

Stake, citado por Xinia Picado, considera que deben ser los clientes y usuarios del programa y no el evaluador quienes deben valorar el programa o identificar el mérito de éste.[9] Para ello el evaluador contribuye, en su papel de facilitador, a que los usuarios reflexionen sobre sus valores; descubran y reconstruyan las soluciones a sus problemas y, de esta manera, se fortalezca el poder local, el poder comunal y el poder organizacional.

Desde este enfoque, las y los productores de la Feria son, además de usuarios, los destinatarios de esta evaluación. Su participación en la evaluación no sólo tuvo el objetivo de recopilar la información necesaria, sino que es por medio de esta participación que se buscó que ellos y ellas reflexionasen sobre la Feria, sobre cómo ha incidido en sus condiciones de vida, identificando también aquellos aspectos que se podrían mejorar. La evaluación cualitativa incorpora, pues, los valores y las necesidades de los

[8] *Ibid*., pp. 44-45.
[9] Xinia Picado Gattgens, *Criterios clave para realizar evaluaciones de calidad: introducción a la evaluación*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006.

usuarios del programa, respondiendo a los intereses de sus participantes; las recomendaciones del proceso evaluativo surgen de las propias vivencias y el análisis crítico de las y los participantes de El Trueque; el proceso es facilitado por la evaluadora.

RESUMEN DEL ACERCAMIENTO CUALITATIVO EN LA EVALUACIÓN
Rol del evaluador/a: facilitador del proceso evaluativo; observa y analiza la complejidad del programa. Debe centrarse en los requerimientos de información de las audiencias y en retratar las diferentes perspectivas valorativas al informar sobre los éxitos y fracasos del programa. **Rol de los/as participantes:** son los actores principales para los cuales debe estar dirigida la evaluación; es desde la percepción de sus vivencias que parte la evaluación, desencadenando procesos de reflexión, brindando una perspectiva crítica, involucrando a todos los actores posibles en espacios de reflexión conjunta y de debate. Los participantes deben reflexionar sobre sus valores, para que descubran y reconstruyan las soluciones a sus problemas; de esta manera se fortalece el poder local. **Fin de la evaluación:** debe incorporar los valores y las necesidades de los usuarios del programa. Es vista como un proceso de aprendizaje circular en donde el evaluador no enseña sino que provoca y estimula el aprendizaje conjunto. La evaluación identifica errores y problemas para mejorarlos y para que se produzcan las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los participantes. **Acercamiento ontológico:** las realidades se construyen socialmente, son complejas, holísticas. **Acercamiento epistemológico:** la relación entre el evaluador y los beneficiarios del programa está influida por los valores subjetivos; ocurre una interrelación entre ambos. **Acercamiento metodológico:** los conocimientos son construidos por medio de una metodología cualitativa, tomando en cuenta el contexto y la complejidad del programa.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan algunos aprendizajes y retos surgidos en el proceso evaluativo.

Aprendizajes y retos generales

- Un aprendizaje del proceso evaluativo son los retos que implicó una metodología cualitativa. El reconocimiento de la evaluadora como una persona que lleva a su práctica evaluativa, como todo sujeto, una serie de valores, creencias e intereses que impregnan de diversos sentidos la realidad que se evalúa. Es a partir de esta postura que se elaboró y construyó con las y los productores un proceso intersubjetivo que llevó a ciertos

hallazgos y recomendaciones. Construir desde esta perspectiva epistemológica los efectos que, según la percepción de sus protagonistas, ha tenido la participación en la Feria el Trueque fue un reto metodológico muy enriquecedor al enfrentar los significados y representaciones que ellos/as tienen de sus realidades con nuestra perspectiva y valoraciones.

- Para el campo de la evaluación, valorar los efectos que un programa o proyecto haya realizado en una determinada realidad implica varios retos epistemológicos y metodológicos importantes. Esta evaluación no partió de la búsqueda lineal entre la causa y el efecto, ya que se considera que las realidades son complejas y múltiples, donde los conocimientos se construyen colectivamente en un contexto determinado. Es así como en la evaluación se lograron determinar una serie de efectos según las reflexiones, percepciones y experiencias que las y los participantes de la Feria consideran de su participación en este espacio; por medio del análisis riguroso de la información obtenida en el trabajo de campo.

- Muchos de los proyectos, o iniciativas colectivas como el nuestro, no parten de una planeación estratégica anterior que nos permita utilizar metodologías evaluativas más tradicionales, como la del Marco Lógico. Sin embargo, estas circunstancias nos permiten utilizar metodologías cualitativas y cuantitativas bastante interesantes que, por medio de un proceso sistemático y riguroso de la información, se acercan a la realidad evaluada de manera crítica y compleja.

- La evaluación participativa es una herramienta esencial que, aunque en muchas ocasiones genera mayores costos, es más rigurosa y ética con las poblaciones. Un aprendizaje que nos deja este proceso es la riqueza que para la evaluación supone procesos como el nuestro, siempre que estemos dispuestos/as a ver más allá de los objetivos de un proyecto o iniciativa, objetivos que, si bien son indispensables para medir el desempeño de una acción, muchas veces limitan el rango de resultados y efectos generados en las realidades de sus actores.

- Una experiencia significativa del proceso fue poder aprender, en la práctica, el rol de la persona evaluadora. La percepción más tradicional del rol de el/la evaluador/a es verlo/a como un/a experto/a que llega a realizar valoraciones según sus criterios, y a

quien se percibe muchas veces como ente de control y fiscalización. Según la posición epistemológica y ontológica con la que se desarrolló esta evaluación, el rol fundamental que se intentó tener fue el de canalizadora de las preocupaciones y criterios de los destinatarios de la evaluación, actuando —sobre todo— como una facilitadora del proceso.

Retos de evaluar una iniciativa de economía social

Como se expuso anteriormente, La Feria El Trueque es una iniciativa de economía social y solidaria. Un reto en el campo de la evaluación es profundizar en las evaluaciones de este sector, que responden a una lógica racional económica diferente a la dominante. Entre otras cosas, la evaluación financiera, así como la búsqueda de resultados a partir de instrumentos que priorizan las relaciones causales, son una limitante. En estas iniciativas, la racionalidad productiva es diferente a la racionalidad capitalista; en esta otra racionalidad, la solidaridad se convierte en su sostén, ya que genera resultados materiales efectivos y ganancias extra-económicas. Razeto explica esta racionalidad alternativa donde la solidaridad se vuelve un factor económico esencial, al que denomina el Factor C de la producción, haciendo referencia con la letra C a las acciones de cooperación, comunidad, colectividad, coordinación y colaboración que integran esta nueva racionalidad económica. En los emprendimientos sociales o empresas alternativas, el Factor C es indispensable y caracteriza todas las estrategias de desarrollo alternativo.[10] El Factor C se encuentra presente en las siguientes manifestaciones:

- La *cooperación* en el trabajo, que aumenta el rendimiento de los integrantes así como la eficiencia.
- El uso *compartido* de información y conocimientos tanto en la producción, comercialización y administración.
- Adopción *colectiva* de decisiones y una planificación colectiva de las actividades.
- Una equitativa y mejor distribución de los beneficios logrados por la unidad económica.

[10] Razeto, *op. cit.*

- Incentivos psicológicos que derivan de ciertos rituales propios del trabajo en equipo y *comunitario*; la creación de un clima social favorable.

- El grupo organizado se constituye como parte integrante de las estrategias de subsistencia, modo de vida y estilos de desarrollo.

- Los beneficios de la acción comunitaria y colectiva sobre la *comunidad* más amplia y la sociedad global.[11]

La rentabilidad social de estas iniciativas está medida por una serie de indicadores que no son los tradicionales, ya que estas organizaciones ofrecen a sus integrantes un conjunto de beneficios y satisfacciones extraeconómicas que se suman a la cuenta o apreciación global que cada miembro realiza. Cuando se mide el producto generado por estas organizaciones, se ha de considerar no solamente la producción física sino también un conjunto de servicios que, si no hubieran sido generados en la misma organización, las personas habrían tenido que adquirirlos en el mercado.

Según esta perspectiva "la evaluación de la eficiencia suele ser un proceso de apreciación que los integrantes de la unidad hacen sobre el logro de sus objetivos complejos y el uso de los medios disponibles, apreciación que incluye aspectos cuantitativos y cualitativos, elementos objetivos y subjetivos".[12] Es por esta racionalidad distinta de las organizaciones de la economía social que no es posible aplicar a su gestión, procedimientos y los criterios tradicionales de eficiencia que se aplican con organizaciones cuyo objetivo es la maximización de ganancias. Es así como se habla de rentabilidad o utilidad social. Y es por esto que se deben de considerar otras categorías de análisis, instrumental analítico y técnicas que permitan abarcar los resultados y efectos de una manera más integral.

Para el caso de la presente evaluación, se realizó un análisis de su sostenibilidad, entendiendo la Feria El Trueque como: a) una organización social, es decir, como una entidad que reúne de manera democrática a

[11] *Ibid*., cap. 12.

[12] Luis Razeto, *Economía Popular de Solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora*. Santiago, 1990, cap. 3, párrafo 7, recuperado de: http://www.luisrazeto.net/content/economia-popular-de-solidaridad-identidad-y-proyecto-en-una-visi%C3%B3n-integradora

personas que comparten ciertos valores y que tiene como objetivo común una misión social; y b) una empresa, es decir, como una actividad económica que produce y vende bienes dirigidos a consumidores, funcionalidad que a la vez hace posible lograr su misión social. De ahí surgieron diversas categorías de análisis que permitieron un análisis más integral.

Sobre la generación de dependencia

En nuestras realidades latinoamericanas, ha sido una práctica frecuente que la ayuda de los organismos de cooperación produzcan procesos de mucha dependencia con las contrapartes locales, sin lograr desarrollar las capacidades necesarias para que los proyectos o programas sean sostenibles a largo plazo, una vez que el financiamiento se ha retirado. Un aprendizaje de evaluar la Feria fue pensar en el papel de la evaluación a este respecto. Sobre la base de los hallazgos recopilados se encontró que las capacidades organizativas de las y los productores han ido creciendo; sin embargo, existía —al momento de su retiro— una fuerte dependencia de las organizaciones que acompañaban logística y financieramente la iniciativa desde sus principios, lo que originó dificultades para que la Feria se proyectase y creciera.

Consideramos en este caso que la evaluación, siempre que incluya la participación de las poblaciones beneficiaras, puede propiciar procesos de reflexión y de auto análisis en las y los participantes sobre su proyecto colectivo, planteándose muchas dudas pero también reconociendo muchas ventajas y oportunidades, así como retos que deben de enfrentar para seguir siendo una iniciativa de agricultura alternativa y exitosa. Y, en el mejor de los casos, generar las condiciones suficientes para el desarrollo de capacidades, auto gestión e independencia. La evaluación surgiría entonces como un proceso educativo y transformador.

Una reflexión final

La Feria el Trueque es un ejemplo de las posibilidades y alternativas de agrupación económica con lógicas distintas a las empresas de acumulación capital. Esto representa un reto metodológico y teórico para el campo de la evaluación, para reflexionar sobre las limitantes de algunos enfoques de evaluación y sus instrumentos, sobre la importancia de utilizar técnicas mixtas, y para generar teoría evaluativa desde la realidad del desarrollo de los países de nuestra región.

La evaluación de iniciativas de economía social y solidaria constituye un aporte a la discusión sobre otras formas de desarrollo y otras

economías posibles. Es indispensable la construcción de conocimientos y el intercambio de experiencias sobre evaluación en América Latina, sobre los diversos enfoques y metodologías para aprender de las buenas prácticas y los retos, que aseguren no sólo la evaluación de los resultados sino también de los procesos, incentivando una cultura evaluativa, de transparencia y de compromiso social.

Bibliografía

ARAYA, Sandra. (2002). *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*, San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

CEDECO. (2003). *Las Ferias Orgánicas, una oportunidad de construir tejido social. Avances de investigación*. San José, Costa Rica: Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense.

CORAGGIO, José. (2001). *Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria*. Quito, Ecuador: Abya Ayala.

PICADO GATTGENS, Xinia. (2006). *Criterios clave para realizar evaluaciones de calidad: introducción a la evaluación*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

PICADO MESÉN, Marta. (2006). *Un acercamiento a la evaluación cualitativa a partir de algunas de sus aristas metodológicas*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

RAZETO, Luis. (1990a). *Economía Popular de Solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora*. Santiago, Chile: Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile. Recuperado de: http://www.luisrazeto.net/content/economia-popular-de-solidaridad-identidad-y-proyecto-en-una-visi%C3%B3n-integradora

RAZETO, Luis. (1990b). *Las empresas alternativas*. Santiago, Chile: Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile. Recuperado de: http://www.luisrazeto.net/content/decimo-segunda-unidad-el-%E2%80%9Cfactor-c%E2%80%9D-y-la-econom%C3%ADa-de-solidaridad

CAPÍTULO 9

BUENAS PRÁCTICAS EN EVALUACIÓN Y GESTIÓN POR RESULTADOS. EVALUACIÓN EDUCATIVA

SISTEMAS ESTATALES DE EVALUACIÓN EDUCATIVA EN BRASIL: EXPANSIÓN, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y RETOS METODOLÓGICOS

Luís Antônio Fajardo Pontes

Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo

Tufi Machado Soares

Resumen

Los sistemas estatales de evaluación educativa constituyen un fenómeno que ha sido observado en Brasil, particularmente en las décadas más recientes, y que ha ganado un espacio cada vez más preponderante, no solamente en términos de diseminación en los diferentes estados de la federación, sino también respecto a sus implicaciones directas sobre las escuelas por ellos evaluadas. Esa tendencia de los gobiernos de las entidades brasileñas de evaluar y, en algunos casos, establecer consecuencias para el desarrollo educativo es el tema de este artículo. Para

fines de exposición y análisis, este artículo divide la trayectoria brasileña de evaluación educativa a gran escala en tres períodos que, *grosso modo*, corresponden a: (1) sus orígenes; (2) su expansión; y (3) la adopción de políticas de rendición de cuentas asociadas con las medidas y metas de desarrollo educativo.

La expansión de la educación pública en Brasil: una visión preliminar

En el año 1950, Brasil presentaba una situación educativa extremamente inquietante dado que uno de cada dos de sus habitantes, en edad escolar o en edad adulta, no sabía leer ni escribir. En otras palabras, Brasil tenía una tasa de analfabetismo de 50%, según los datos del *Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística* (IBGE) del gobierno federal. En este sentido, los elevados índices nacionales de analfabetismo representaban un reto, inmediato y formidable, frente a las intenciones o compromisos gubernamentales de garantizar el acceso a la educación básica a todos los brasileños.

En las décadas que siguieron inmediatamente a ese período, se observó una continua y acentuada reducción de los niveles de analfabetismo, como resultado de una considerable ampliación de las redes educativas públicas del país. Así, en 1970, esa tasa sufriría un desplome en cerca de un tercio de la población nacional y, en 1980, una baja de un cuarto de ella. Tal tendencia de expansión de la enseñanza básica siguió siendo observada en las décadas más recientes, haciendo que, en el año de 2009, el analfabetismo cayera a un décimo de la población nacional.

Naturalmente, la expansión de las tasas de alfabetización no ha sido un proceso uniforme, ni entre las diferentes regiones brasileñas, ni entre los diversos grupos de edad poblacionales. De hecho, es posible constatar, por ejemplo, que las tasas promedio de analfabetismo son considerablemente más elevadas en las regiones Noreste, Norte y Centro-Oeste del país, comparativamente con las del Sureste y Sur, que son las regiones más urbanizadas y económicamente desarrolladas del país. También, naturalmente, las tasas de analfabetismo tienden a ser más importantes entre los grupos de mayor edad, como consecuencia de que los ciudadanos más jóvenes se han beneficiado de un acceso mucho más amplio a la educación, principalmente la de nivel básico. Esa tendencia de mayor escolarización de los más jóvenes también se puede observar en la Tabla 1, la cual presenta las tasas nacionales, líquida y bruta, de escolarización en Brasil en los primeros años del siglo XXI, por nivel de enseñanza (básica y media).

Tabla 1

BRASIL				
	ENSEÑANZA BÁSICA[1]		ENSEÑANZA MEDIA[2]	
AÑO	LÍQUIDA	BRUTA	LÍQUIDA	BRUTA
2001	93.4%	125.5%	37.5%	82.0%
2002	93.9%	124.9%	40.4%	83.2%
2003	94.0%	123.4%	43.5%	88.5%
2004	94.0%	121.2%	44.9%	89.8%
2005	94.6%	121.0%	45.8%	89.1%
2006	95.0%	119.5%	47.5%	90.2%
2007	94.6%	120.3%	48.3%	91.1%
2008	94.9%	119.2%	50.6%	92.5%
2009	95.3%	120.5%	51.1%	89.7%

[1] Personas de 7 a 14 años

[2] Personas de 15 a 17 años

Fuente: IETS - http://www.iets.org.br

Como se puede observar, actualmente se ha avanzado hacia una universalización de la enseñanza fundamental en Brasil. En 2009, para los brasileños entre 7 y 14 años de edad, la tasa de escolarización líquida correspondía a 95.3%, y la bruta a 120.5%. Este último número, el cual se encuentra considerablemente por encima del valor ideal de 100%, puede explicarse, de manera parcial, por el hecho de que muchos alumnos que habían desertado del sistema educativo fueron nuevamente absorbidos. Especialmente, esto ocurrió como consecuencia de programas nacionales como *Bolsa Escola* (Beca Escuela) que, desde 2004, han otorgado a las familias pobres de Brasil una ayuda financiera condicionada a la asistencia de sus hijos a las escuelas.

Sin embargo, si el acceso a las escuelas ha presentado un considerable progreso en Brasil, los temas de la calidad y la equidad todavía permanecen como un reto importante que los responsables de las políticas públicas y los profesionales de la educación todavía tienen por delante. Como consecuencia, la discusión de la calidad educativa, y ya no solamente de la cantidad de alumnos incorporados al sistema educativo, ha ganado un impulso considerable en las últimas décadas. De la misma forma, ha ocupado un espacio muy relevante en la agenda de las diversas agencias gubernamentales, como el Ministerio de la Educación en el nivel federal y también en los gobiernos estatales.

Un punto que ha sido destacado de manera considerable en la agenda de reforma educativa en Brasil es el tema de la evaluación externa de las habilidades y los conocimientos de los alumnos. En este sentido, la evaluación educativa ha funcionado como una herramienta para proporcionar un diagnóstico de la calidad de la educación ofrecida a los alumnos, luego de haber cumplido determinadas etapas de su escolarización, y para planear e implementar acciones con el objetivo de perfeccionar los sistemas educativos en el país. Particularmente, a partir de la década de 1990, ha surgido y prosperado en Brasil una cultura de evaluación educativa externa y a gran escala, de la cual ha participado el gobierno federal acompañado, poco tiempo después, por diversos estados de la federación.

Desde su origen en la década de 1990, el proceso de evaluación a gran escala ha sufrido una considerable influencia de los avances observados en los Estados Unidos (EEUU) durante las últimas décadas del siglo XX. Desde 1969, en EEUU se han observado esfuerzos sistemáticos del gobierno federal por crear un sistema nacional de evaluación, que resultaron en el *National Assessment of Educational Progress* (Evaluación Nacional del Progreso Educativo) o NAEP. A partir de este formato fue concebido el *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Básica) – SAEB –, en Brasil. Este sistema heredó diversas características relevantes, como el diseño muestral y la estructuración de las pruebas. Otro gran marco de la evaluación educativa norte-americana ocurrió a comienzos del siglo XXI, con la firma del presidente George W. Bush, en 2002, del *No Child Left Behind* Act, (Ley Ningún Niño Dejado Atrás, NCLB, según su siglas en inglés). Esta ley cambiaría los rumbos de la educación americana, principalmente la educación pública de nivel básico y medio. Esta ley establece una ayuda financiera federal a la educación básica en los estados norteamericanos. En contrapartida, los estados deben implementar sistemas de evaluación capaces de monitorear el desempeño y el progreso

académico de sus alumnos, con atención especial en los que provienen de grupos minoritarios. A nivel de las unidades educativas, la ley provee de incentivos, positivos o negativos, de acuerdo a los resultados que obtengan y a las metas que les fueron propuestas por medidas de progreso anual adecuado (*adequate yearly progress*, o AYP) en las pruebas a gran escala. Los incentivos pueden ser de diversos tipos como, por ejemplo, aumentos de fondos o intervenciones escolares según sean positivos en el primer caso o negativos en el segundo.

De cierta manera, Brasil, en las dos últimas décadas, también ha experimentado un proceso de adecuación de sus sistemas educativos rumbo a la evaluación externa y la rendición de cuentas. En ese sentido, se puede decir que el país ha vivido una trayectoria que, *grosso modo*, se divide en tres períodos, a saber:

1. 1990 a 1997: fundación.
2. 1997 a 2007: expansión.
3. 2007 a la actualidad: establecimiento de metas y rendición de cuentas.

A continuación, trataremos de cada uno de esos períodos de manera más detallada.

Primer período (1990-1997): fundación

El primer período de la evaluación a gran escala en Brasil corresponde, aproximadamente, al intervalo entre 1990 y 1997. En este período el país presenció la adopción, por las principales agencias educativas del gobierno nacional, de una serie de políticas y metodologías de exámenes de logros académicos que vendrían a ejercer un impacto relevante y permanente sobre los períodos subsiguientes. Existen, por lo menos, tres rasgos importantes que deben ser resaltados en esta primera fase. Uno de ellos fue la creación, por el Ministerio de la Educación y Cultura (MEC), a través de su *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP), del Sistema Brasileño de Evaluación de la Educación Básica (SAEB). Éste se ha convertido en un estándar nacional para prácticamente todos los sistemas de evaluación educativa a gran escala que fueron implementados años después en Brasil. Una segunda característica de ese período fue la adopción de las llamadas escalas de habilidad que permiten

averiguar, por ejemplo, si los alumnos evaluados están o no alcanzando determinados niveles de conocimiento o competencia en una determinada asignatura. Por último, la tercera característica, asociada particularmente al aspecto metodológico de la evaluación, fue la adopción, por el SAEB, de los procedimientos estadísticos de la Teoría de la Respuesta al Ítem en el tratamiento de los ítems y de las pruebas aplicadas, así como en la construcción e interpretación de las escalas. La Teoría de la Respuesta al Ítem sustituyó a los modelos estadísticos clásicos hasta entonces utilizados. A continuación discutiremos más a profundidad cada uno de esos tres importantes marcos de la primera fase de la evaluación educativa a gran escala en Brasil.

El Sistema Brasileño de Evaluación de la Educación Básica

El SAEB fue administrado por el Ministerio de Educación de Brasil por primera vez en 1990. Este sistema fue el resultado de algunos años de estudios preliminares conducidos al final de la década de 1980 por técnicos y otros especialistas en educación, inspirados principalmente, como ya se señaló, en el NAEP norteamericano. Según informaciones del propio INEP:

> (...) el SAEB es la primera iniciativa brasileña, en el ámbito nacional, en el sentido de conocer más profundamente nuestro sistema educativo. Además de recoger datos sobre la educación del país, busca conocer las condiciones internas y externas que interfieren en el proceso de enseñanza y aprendizaje, por medio de la aplicación de encuestas de contexto respondidas por alumnos, maestros y directores, y también de la captura de informaciones sobre las condiciones físicas de las escuelas y de los recursos que ellas disponen.[1]

Por tanto, además de las pruebas de habilidad académica aplicadas a los alumnos, el SAEB busca indagar sobre las condiciones en las que se ofrece la enseñanza y en las cuales se desarrolla el aprendizaje. Esa diversidad de datos recogidos permite la constitución de bancos con información suficiente para la realización de investigaciones relevantes sobre las condiciones de enseñanza en las escuelas y su relación con el aprendizaje de los alumnos.

[1] INEP. *Características do SAEB*. Disponible en http://portal.inep.gov.br/caracteristicas-saeb (consultado el 20 de abril de 2012).

La segunda edición del SAEB se llevó a cabo en 1993 y, desde entonces, ha sido re-aplicado, sin interrupción, en intervalos de dos años. En su edición de 1995, el equipo responsable adoptó una serie de procedimientos técnicos que buscaban alcanzar una mayor comparabilidad de resultados a lo largo de los años. Entre las medidas acogidas, se decidió que el SAEB se concentraría en tres grados específicos, correspondientes al final de cada uno de los tres ciclos de la escolarización básica, que corresponden al 5º y 9º grados de la educación básica y al 3º grado de la educación media. A partir de entonces, la concentración de los esfuerzos evaluativos en esos tres grados permitiría trazar la evolución de los niveles de desempeño en la educación básica del país. Además, otra característica relevante del SAEB es el hecho de que trabaja con muestras que permiten obtener una representatividad por entidad federativa (y también por regiones del país), así como por redes de enseñanza: pública (federal, estatal y municipal) y particular.

Los instrumentos del SAEB consisten, básicamente, en pruebas de Portugués y Matemáticas[2], relacionadas a la lectura y a la resolución de problemas, respectivamente. Las pruebas son aplicadas a los alumnos en bloques de ítems de opción múltiple, formato que permite obtener un elevado grado de confiabilidad y velocidad de corrección. Al mismo tiempo, son aplicadas encuestas de contexto a los alumnos, padres y directores de las escuelas, las cuales tratan una gran variedad de dimensiones consideradas relevantes en el proceso de aprendizaje. Entre estas dimensiones se pueden encontrar algunas como: el nivel socioeconómico de los principales actores escolares; las actitudes frente al aprendizaje; el clima escolar; las relaciones interpersonales; y la infraestructura escolar. Como las pruebas, las encuestas también se componen de ítems de opción múltiple.

Escalas de habilidad

En 1997, con la participación de especialistas en Portugués y Matemáticas, el SAEB elaboró las especificaciones de cada una de las asignaturas de sus pruebas que, desde entonces, han sido generalmente utilizadas como estándares de evaluación educativa a gran escala en Brasil. Existen distintos documentos para cada asignatura, que son conocidos como matrizes de referência (matrices de referencia) de la evaluación. Cada una de ellas describe detalladamente lo que los alumnos deben ser capaces de

[2] Aunque las primeras ediciones del SAEB también contuvieron instrumentos para otras asignaturas, como Ciencias Naturales.

hacer para demostrar que han adquirido un nivel deseable de dominio en la respectiva asignatura. Más específicamente, las matrices se componen de un conjunto de descriptores que se relacionan con el contenido de aquello que está siendo evaluado en cada serie. Al mismo tiempo, cada descriptor también se relaciona a un cierto nivel de operación mental cuyo dominio es necesario para que los alumnos demuestren haber adquirido un cierto nivel de habilidad medido por los ítems de opción múltiple. La siguiente ilustración presenta una parte de una matriz de referencia del *Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará* (una de las entidades federativas de Brasil), que se basa en la metodología del SAEB y ejemplifica la idea de los descriptores.

Figura 1: Ejemplo de contenido de una matriz de referencia de Portugués.[3]

TÓPICOS	DESCRIPTOR	DETALLES
4.- Decodificación y comprensión de palabras	D 10 - Decodificar palabras en el padrón consonante/ vocal	Evalúa si el alumno decodifica palabras formadas por sílabas en el padrón canónico: consonante/vocal (ejemplo: sí-la-ba)
	D 11 - Decodificar palabras en los padrones: vocal, consonante/ vocal/consonante, consonante/consonante/vocal.	Evalúa si el alumno decodifica palabras formadas por sílabas en los padrones no canónicos: vocal (ejemplo: a-gua-ca-te); consonante/vocal/ consonante (ejemplo: tex-to, ve-ri-fi-car); consonante/consonante/vocal (ejemplo: pa-la-bra).
	D 12 - Comprender palabras en el padrón consonante/vocal	Evalúa si el alumno lee con comprensión las palabras formadas por sílabas en el padrón canónico: consonante/vocal (ejemplo: sí-la-ba).
	D 13 - Comprender palabras en los padrones: vocal, consonante/vocal/ consonante, consonante/ consonante/ vocal.	Evalúa si el alumno lee con comprensión las palabras formadas por sílabas en los padrones no canónicos: vocal (ejemplo: a-gua-ca-te); consonante/vocal/consonante (ejemplo: tex-to, ve-ri-fi-car); consonante/consonante/vocal (ejemplo: pa-la-bra).

[3] *Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), Boletim de resultados: Ceará, avaliação da alfabetização; SPAECE-Alfa 2007*, Juiz de Fora, CAEd, 2008.

Las escalas del SAEB
Para cada asignatura evaluada (Portugués y Matemáticas) en el SAEB, han sido elaboradas escalas que asocian los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas con su respectiva capacidad de resolver problemas de diferentes niveles de complejidad. Para facilitar la utilización e interpretación de esas escalas, de manera convencional se ha establecido que cada una de ellas se compone de valores que, *grosso modo*, varían entre 125 y 500 puntos. Los 250 puntos corresponden al promedio nacional del octavo grado de la educación fundamental. Todo lo anterior conforme a lo establecido —de manera arbitraria— para la evaluación de 1997.

Para simplificar la interpretación pedagógica y su utilización, las escalas suelen dividirse en un pequeño conjunto de niveles progresivos de desempeño, como pueden ser tres o cuatro. Por ejemplo, en los casos en que cuatro niveles son definidos, en algunas situaciones son llamados de "abajo de lo básico", "básico", "adecuado" y "avanzado". La Figura 2, a continuación, ilustra la delimitación de esos niveles para diferentes series en Matemáticas, realizada a partir de la escala del SAEB, y utilizada por el *Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo* (SARESP).

Figura 2: Determinación de niveles de habilidad en Matemáticas para diferentes grados en el Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), con base en la escala nacional del SAEB.[4]

NIVELES DE APROVECHAMIENTO	5° EF	7° EF	9° EF	3° EM
Abajo de lo básico	<175	<200	<225	<275
Básico	175 a <225	200 a <250	225 a <300	275 a <350
Adecuado	225 a <275	250 a <300	300 a <350	350 a <400
Avanzado	≥ 275	≥ 300	≥ 350	≥ 400

[4] São Paulo, *Relatório pedagógico: 2010 SARESP – Matemática*, São Paulo, SARESP, 2010.

La Teoría de la Respuesta al Ítem (TRI)

El esfuerzo sistemático del SAEB para garantizar una mayor comparabilidad de sus resultados también llevó al sistema, a partir de 1997, a adoptar la Teoría de la Respuesta al Ítem, o TRI, como un método estadístico utilizado en la elaboración y análisis de los ítems, así como en la propia elaboración de las pruebas. Antes de de la adopción de la TRI, el tratamiento de los ítems y pruebas en el SAEB se desarrollaba según la llamada Teoría Clásica de las Pruebas (TCT). Este último es el método comúnmente empleado, por ejemplo, en las evaluaciones cotidianas en las salas de clase, en las cuales la nota de un alumno se determina por el número o el porcentaje de aciertos de ítems en una prueba determinada. Un problema de la TCT es que medidas fundamentales, como el parámetro de dificultad de un ítem o pregunta, dependen de los alumnos evaluados: cuanto más examinados aciertan el ítem, se considera más fácil, haciendo que tal proceso se sujete a grandes inestabilidades estadísticas. Por otro lado, en la TRI, a través de procedimientos probabilísticos cuyos detalles matemáticos no son el objeto de este texto, es posible calcular parámetros para los ítems que no dependen de los sujetos evaluados, garantizando así estimaciones más confiables para tales parámetros. Aunque la TRI permita la concepción y el uso de diversos modelos estadísticos para tratar la información, existen particularmente tres que son relevantes para los propósitos prácticos de las pruebas de habilidad, y que se relacionan con:

1. el nivel de dificultad de un ítem;

2. la capacidad de un ítem de discriminar los alumnos según su respectiva habilidad en la asignatura evaluada (se trata aquí de la capacidad de diferenciar quién conoce más o menos una asignatura con base en el acierto o error del evaluado en una pregunta específica);

3. el acierto casual, o sea, la posibilidad de que un alumno acierte un ítem, teniendo una habilidad considerada como teóricamente baja o insuficiente para acertarlo, debido a la fortuna de marcar inconscientemente la respuesta correcta en un ítem de opción múltiple.

Segundo Período (1997–2007): expansión

El segundo período de los sistemas de evaluación educativa en Brasil tuvo su inicio asociado a un marco de gran relevancia en el ámbito de los esfuerzos evaluativos en el país. El período comenzó con el surgimiento

de la *Prova Brasil* (Prueba Brasil), también realizada por el MEC, y que comparte con el SAEB una serie de características relevantes, aunque con relación a él también presenta algunas diferencias no menos importantes. Entre las características que la *Prova Brasil* tiene en común con el SAEB destacan la periodicidad de dos años, la evaluación de Portugués y Matemáticas, el uso de las escalas de habilidad del SAEB, el empleo de ítems de opción múltiple y la adopción de la TRI en los procedimientos de corrección y análisis de los resultados. Sin embargo, a diferencia del SAEB, la *Prova Brasil* no incluye el 3º grado de la enseñanza media, solamente el 5º y 9º de la enseñanza fundamental, poseen un diseño censal (y no muestral como es el caso del SAEB), y sólo se aplican en las escuelas públicas. Debido a su carácter censal, la *Prova Brasil* produce resultados también en el nivel de las escuelas, que son utilizados no solamente para fines de diagnóstico y de planeación, sino también para el monitoreo del desempeño individual de todas las escuelas públicas brasileñas de nivel fundamental.

Un segundo aspecto de esa fase de la evaluación educativa a gran escala en Brasil es la expansión que se ha observado, especialmente a partir de los últimos años de la década de 1990, de los sistemas estatales de evaluación. Esta expansión ha sido impulsada por las diversas secretarías estatales de educación, a partir del objetivo de concebir e implementar sus propios sistemas de evaluación, adecuados a sus respectivas realidades. Las secretarías tenían, así, el interés de realizar evaluaciones más detalladas, así como generar que ese proceso se acercara más a las características y necesidades específicas de sus respectivas redes de enseñanza.

En ese sentido, se observa, por ejemplo, el hecho de que las evaluaciones estatales tienden a realizarse todos los años, a diferencia del SAEB y de la Prueba Brasil que, conforme se ha visto, se aplican cada dos años. Como los gobiernos estatales cambian cada cuatro años en función de las elecciones para gobernador, las evaluaciones federales se realizan cada dos años y el debido procesamiento, análisis y divulgación de los datos de esas evaluaciones demora cerca de un año. En consecuencia, la información de las evaluaciones llega demasiado tarde para que las autoridades estatales puedan utilizarlas adecuadamente para mejorar sus respectivos sistemas. Por lo tanto, la periodicidad anual, aunada al procesamiento y análisis mucho más rápidos que se consiguen con las evaluaciones estatales, hace que los resultados tengan condiciones para proporcionar subsidios para intervenciones. Estas últimas pueden ser concebidas, ejecutadas y monitoreadas varias veces por una misma administración gubernamental a lo largo de su respectivo mandato.

Otro punto que favorece la adopción de los sistemas propios de evaluación en los estados discurre del hecho de que, hasta hace poco, las escuelas rurales no eran debidamente contempladas en las evaluaciones federales. Esto se debía a que eran tratadas apenas desde del punto de vista muestral (como en el caso del SAEB), lo que imposibilitaba su monitoreo, o bien a que eran simplemente excluidas de las evaluaciones (como fue el caso de la *Prova Brasil* en sus primeras ediciones). Por lo tanto, los sistemas estatales en Brasil han venido a cubrir esta laguna, ya que ese aspecto también pone en relieve otras dos importantes características de esos sistemas: la tendencia de realizar evaluaciones censales, o sea, que incluyen todos los alumnos y escuelas de las redes estatales de grados específicos, y el propósito, encontrado en varios estados, de utilizar los resultados de esas pruebas para crear mecanismos de monitoreo del desempeño educativo en las más diversas instancias de educación del estado, llegando al nivel de la escuela.

En general, esos nuevos sistemas de evaluación fueron implementados primero en los estados económicamente más desarrollados y densamente poblados del país, como algunos de la Región Sureste: São Paulo (que, de hecho, iniciara su sistema propio de evaluación un poco antes de eso, en 1996); Minas Gerais (desde 2000) y Río de Janeiro a partir de 2004. Algunos estados de otras regiones también se sitúan entre los primeros en adherirse a esa tendencia, como Rio Grande do Sul en el Sur del país, y Pernambuco y Ceará, en el Noreste.

Considerando las características y metodología de las evaluaciones estatales, un punto que, en general, se observa en esos sistemas es la semejanza con las evaluaciones nacionales del SAEB y de la *Prova Brasil*. Así, la gran mayoría de los sistemas estatales brasileños privilegia la evaluación de los últimos grados de la enseñanza básica, se concentra en pruebas de Portugués (lectura) y Matemáticas (resolución de problemas), emplea ítems de opción múltiple y utiliza la metodología de la Teoría de la Respuesta al Ítem en el tratamiento estadístico de las preguntas y de las pruebas. Además, otra característica extremadamente relevante de esas evaluaciones es el hecho de que generalmente han tenido la preocupación de generar datos nacionalmente comparables. Esto último, se ha logrado gracias a la adopción de las mismas escalas de habilidad del SAEB. En la práctica, la comparabilidad de los datos se alcanza mediante la adopción de ítems comunes con las evaluaciones nacionales del MEC, que permiten la igualdad de resultados entre los diversos sistemas.

Sobre la adopción de las escalas, un caso que merece una mención especial es el estado de São Paulo, justamente el más desarrollado económicamente del país, y también uno de los pioneros en las

evaluaciones estatales. En sus primeras ediciones, la evaluación de São Paulo utilizaba escalas propias de habilidad que no eran comparables con las escalas nacionales del SAEB. Esa situación perduraría hasta 1997, año en que el SARESP resolvió adherirse a la métrica nacional, pasando, desde entonces, a igualar también sus resultados con los del SAEB. Tal hecho marcó, tanto desde el punto de vista simbólico cuanto práctico, una consolidación de las evaluaciones nacionales del SAEB y de la *Prova Brasil* como las principales referencias de la evaluación educativa a gran escala en el país, situación que se ha mantenido hasta la actualidad.

Tercer Período (2007–presente)

El tercer período vivido por las evaluaciones educativas a gran escala en Brasil tiene su inicio en el año de 1997, con el establecimiento, por el Ministerio de la Educación, de las metas del *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Índice de Desarrollo de la Educación Básica, IDEB), un instrumento nacional de medición y monitoreo del desempeño de la enseñanza básica en el país. Otras dos importantes características se destacan en ese período, ambas significativamente asociadas al surgimiento del IDEB: la adopción, cada vez más difundida, de medidas de rendición de cuentas de las escuelas en diversos estados de la federación y la diseminación, prácticamente universal, de los sistemas estatales de evaluación educativa. Pasaremos ahora a profundizar sobre cada una de esas características.

El IDEB

A partir del año de 2005, el Ministerio de la Educación, a través del INEP, comenzó a divulgar y utilizar un índice para evaluar la situación general de la enseñanza básica en Brasil, a través de una medida que recibió el nombre de *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. El IDEB, para un grado específico y una determinada unidad educativa (como una escuela, municipio, estado o mismo el país como un todo), se calcula conforme la siguiente fórmula:

$$\text{IDEB} = N^{*}P$$

donde:

N = promedio combinado de las asignaturas de Portugués y Matemáticas, de acuerdo con el SAEB o la *Prova Brasil*, y que se expresa en una escala transformada que va de 0 a 10.

P = una tasa combinada de aprobación para todos los grados o años

que componen un ciclo escolar específico (por ejemplo, los grados de 1 a 3 para la enseñanza media), y que se expresan en una escala que va de 0 a 1 (por ejemplo, un promedio de aprobación igual a 92% correspondería a $P = 0{,}92$).[5]

Un aspecto relevante del IDEB es que, para aumentarlo, es necesario que la unidad educativa en cuestión promueva el aumento de uno de los factores del producto FLUJO*DESEMPEÑO, sin hacer que el otro factor disminuya en la misma proporción. Lo ideal, en esa misma línea, sería promover un aumento simultáneo de ambos factores, algo que, sin embargo, es generalmente una tarea difícil. Esto ocurre porque un aumento del desempeño escolar comúnmente se asocia a un mayor rigor en los criterios de evaluación interna de las escuelas, lo que, a su vez, resultaría, en principio, en una disminución de la aprobación o flujo de los alumnos a través de los grados. Lo contrario también tiende a ocurrir, o sea, un relajamiento en el nivel de exigencia para la aprobación produciría, en principio, un aumento del flujo de alumnos a través de los grados, aunque en perjuicio de su aprendizaje y, consecuentemente, del desempeño en las pruebas.

Otro punto importante respecto al IDEB es el hecho de que el Ministerio de Educación proyectó, para cada unidad educativa de interés, como escuelas y estados brasileños, el valor de este índice que cada unidad deberá presentar para lograr que, en el futuro, Brasil, como un todo, experimente un vigoroso aumento de la calidad de su enseñanza básica. Para que el país alcance esa mejoría se ha tomado como referencia el año de 2022, que tiene una considerable importancia simbólica para el país, ya que se conmemorará el bicentenario de la independencia política de Brasil. En ese año, el MEC establecerá como meta que Brasil alcance un IDEB promedio igual a 6, en una escala de 0 a 10. Según estudios comparados internacionales, se estima que ese IDEB de 6 correspondería, *grosso modo*, a un “IDEB promedio” que tendrían los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[6] Considerando, por lo tanto, las tasas actuales de flujo de alumnos en la enseñanza básica en esos países, así como el desempeño de sus estudiantes en las pruebas

[5] INEP, *Nota técnica*: índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB. Disponible en: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf (consultado el 18 de septiembre de 2010).

[6] De hecho, el año de referencia para que se atinja un Ideb medio nacional de 6 puntos es 2012, visto que el SAEB y la Prova Brasil, necesarios para el cálculo del Ideb, solamente son aplicados en años impares. Sin embargo, como el índice solo es calculado cada dos años, son los valores de 2021 que deben ser divulgados en 2022.

del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA), realizado también por la OCDE, se estima que un valor de 6 sería el promedio de los países de esa organización.

El establecimiento de las metas del IDEB ha señalado, por tanto, para todo el país, el surgimiento de un esfuerzo nacional en favor de la rendición de cuentas de las unidades educativas. Desde entonces, las escuelas han pasado, en cada edición de la *Prova Brasil*, a tener sus respectivos valores del IDEB divulgados y comparados con las metas que se les habían trazado. Sin embargo, el cumplimiento o no de las metas del IDEB por parte de las escuelas todavía no ha resultado, en la práctica, en consecuencias muy dramáticas para las propias escuelas o para los profesionales que trabajan en las mismas. Esto último, sin considerar la exposición pública de los valores reales del IDEB y sus respectivas metas, y las consecuentes implicaciones que puede tener en términos de prestigio o propaganda de las escuelas con respecto a sus respectivas comunidades. Pero las consecuencias más fuertes, como el impacto que el desempeño escolar ejerza sobre la remuneración de los profesores, es algo que todavía no ha sido adoptado por los creadores del IDEB. Una razón de esta no adopción es el hecho de que se trata de un tema profundamente controvertido y con consecuencias políticas potencialmente problemáticas para los gobiernos que intentan implementar tales reformas.

Las críticas a la rendición de cuentas —con implicaciones más serias para las escuelas y los profesionales de la educación— provienen de varios lados. Una de las voces más elocuentes en ese sentido suele ser la de los sindicatos de profesores. Estos critican esa posibilidad con el argumento de que a los docentes y a los directores no se les puede asignar una gran responsabilidad por el desempeño de sus alumnos en las escuelas públicas brasileñas, a las que les faltan diversas condiciones necesarias para su buen desempeño académico. Estas últimas van desde la falta de apoyo familiar, a la precariedad de las condiciones de enseñanza en las escuelas. Otra crítica, de naturaleza técnica, suele manifestarse por ciertos estudiosos de la eficacia escolar, para quienes hay diversos problemas todavía no muy bien resueltos por aquéllos que han intentado evaluar el desarrollo de la educación. Un ejemplo de esas cuestiones no suficientemente resueltas es el hecho de que, muchas veces, los índices propuestos para medir la calidad educativa, como el propio IDEB, no tienen en cuenta la realidad socioeconómica de los alumnos. Esto genera que las escuelas, tanto las que atienden a los alumnos más ricos como aquéllas que atienden a alumnos más pobres, sean comparadas como si fueran iguales, lo que no sería justo. Otra crítica de naturaleza técnica es la observación de que esas medidas siempre o casi siempre se basan en datos transversales. O sea,

son producidas periódicamente, pero no con base en los mismos alumnos, a fin de averiguar el avance de su respectivo aprendizaje, sino a partir de evaluaciones de alumnos diferentes en años diferentes. Esto último compromete, o imposibilita, el cálculo del valor agregado del aprendizaje debido a la escuela, porque en estos casos no es posible tener como control las medidas anteriores de habilidad de los alumnos.

A pesar de todas esas objeciones, existen también sectores relevantes de la administración pública que se posicionan a favor de una mayor transparencia de los resultados obtenidos por las escuelas. Estos sectores argumentan sobre la necesidad de que las unidades educativas dejen de ser la "caja negra" que solían ser en el pasado, donde lo que imperaba eran las evaluaciones internas y donde el público externo raramente sabía lo que estaba pasando en el interior de los establecimientos de enseñanza.

Políticas de rendición de cuentas

La posición a favor de una mayor apertura de los procesos internos escolares para la sociedad ha ganado fuerza en Brasil en los últimos años. Esto se puede observar por el aumento significativo de casos de estados que han implementado sus propios sistemas de rendición de cuentas asociándoles políticas de compensación para los profesionales de la educación. En Minas Gerais, por ejemplo, el gobierno ha implementado un sistema de pacto de metas por el cual los profesionales de las escuelas —y de sus respectivas superintendencias regionales de enseñanza— han podido obtener incrementos temporales en su remuneración, parcialmente con base en los resultados del *Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica* (SIMAVE). En Río de Janeiro, igualmente, hubo intentos de asociar aumentos en la remuneración de los profesionales educativos con una medida de desarrollo escolar que combinaba, entre otros elementos, datos de flujo de los alumnos y porcentajes de sus alumnos cuyas medidas de habilidad en Portugués y Matemáticas les situaba en niveles más elevados de la escala del *Sistema de Avaliação da Educação do Rio de Janeiro* (SAERJ). Otras medidas semejantes pueden ser observadas en otros estados, como en Pernambuco y Espírito Santo, entre otros.

La tendencia de rendición de cuentas se ha verificado principalmente en los estados que estuvieron entre los primeros en adoptar sistemas propios de evaluación educativa en Brasil. Tal hecho sugiere, por lo tanto, que esa tendencia por la *accountability* (término muy empleado en la literatura internacional y que en español se traduce como rendición de cuentas, entre otras expresiones) se dio en el seno de sistemas que ya contaban con una historia razonablemente establecida de evaluación externa.

Diseminación de los sistemas estatales de evaluación
Otro aspecto ha sido observado respecto al tercer período de las evaluaciones educativas a gran escala en Brasil, que ya ha sido comentado en el inicio de esta sección: el surgimiento de nuevos sistemas de evaluación, a los cuales se han adherido algunos estados brasileños. La siguiente figura presenta un ejemplo de esa tendencia de los sistemas de evaluación educativa cuya ejecución quedó, en el período entre los años de 2009 y 2012, a cargo del *Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação* (CAEd), órgano de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF), y una de las principales instituciones de evaluación educativa a gran escala de Brasil, como se puede ver por el conjunto de sus sistemas, que comprenden la mayoría de las 27 unidades estatales de Brasil.

Figura 3: Sistemas estatales de evaluación con aplicaciones ejecutadas por el CAEd entre 2009 y 2012.



A través de esta figura, se percibe que la implementación de los sistemas estatales de evaluación es una realidad ya consolidada en prácticamente todo el país.

Ventajas de las evaluaciones y necesidades de su perfeccionamiento

A pesar de las críticas dirigidas a los sistemas externos de evaluación, algunas de las cuales ya fueron mencionadas en el texto, es innegable el hecho de que ellos han dado muestras de ser una tendencia irreversible

en la actual coyuntura educativa brasileña y mundial. Aunque no parece haber dudas de que tales sistemas padecen de problemas que requieren aún soluciones más adecuadas, como una mayor confiabilidad de los cálculos de valor agregado de las escuelas y de la adecuación de las políticas de rendición de cuentas. También es innegable percibir que el simple surgimiento de los actuales sistemas de evaluación a gran escala ha sido suficiente para producir cambios significativos y positivos en el cuadro de la educación nacional. Uno de los más importantes es el aumento de la transparencia de los resultados educativos, que ha permitido, incluso, dimensionar más precisamente las grandes lagunas de calidad que necesitan ser debidamente cubiertas por los esfuerzos movidos por las autoridades y los profesionales de la educación.

Por ello, quienes son favorables al movimiento de evaluación externa y a la rendición de cuentas resumen esas ventajas diciendo que los desarrollos recientes han sido exitosos en hacer que los sistemas educativos estatales brasileños sean más visibles y racionales, así como en promover un mayor sentido de participación y responsabilidad entre los profesionales directamente responsables por promover el progreso educativo de Brasil. Y esas ventajas, según esa visión, compensan los eventuales problemas de tales sistemas, los cuales, a propósito, pueden –y, de hecho, deben– estar siempre sujetos a un proceso constante de perfeccionamiento.

Bibliografía

BRANNICK, M. *Item Response Theory*. Disponible en: http://luna.cas.usf.edu/~mbrannic/.

CAED. (2009). *Boletim de resultados: SAERJ*. Juiz de Fora: CAEd.

------, *Boletim de resultados: Ceará, avaliação da alfabetização; SPAECE-Alfa*. (2008). Juiz de Fora: CAEd.

INEP. *Características do SAEB*. Disponible en http://portal.inep.gov.br/caracteristicas-saeb.

------, *Nota técnica*: índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB. Disponible en: http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf.

------, *Nota técnica:* metodología utilizada para o estabelecimento das

metas intermediarias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Disponible en: http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=58.

------, *Nota técnica:* nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB. Disponible en: http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=58.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório pedagógico*: 2010 SARESP – Matemática. São Paulo: SARESP, 2010.

CAPÍTULO 10

BUENAS PRÁCTICAS EN EVALUACIÓN Y GESTIÓN POR RESULTADOS. EVALUACIÓN EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

PROPUESTAS Y DESAFÍOS EN EVALUACIÓN PARA UN NUEVO PARADIGMA DE UNIVERSIDAD

Nerio Neirotti

Con la colaboración del Equipo Técnico de Autoevaluación Institucional de la UNLa[1]

Introducción

En este artículo se presenta un análisis sobre los desafíos a los que se enfrenta el ejercicio de la evaluación de universidades cuyo paradigma

[1] El proyecto de autoevaluación de la UNLa y otro de investigación sobre dicha autoevaluación (metaevaluación) fue elaborado por el Equipo Técnico de Autoevaluación Institucional a mi cargo. El abstract que se envió inicialmente con la propuesta de exposición en el Seminario Internacional sobre Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados fue elaborado en conjunto. Varias de las reflexiones expuestas por mí en el seminario y de las que aquí se presentan han sido compartidas en reuniones de trabajo del equipo o son consecuencia de ricos debates sobre la marcha de la autoevaluación. El equipo está conformado desde 2011 por la Mg. Marcela Botinelli, el Mg. Julio Moyano, la Esp. Graciela Giangiacomo, la Mg. Alejandra Ojeda, el Mg. Nicolás Isola, el Lic. Santiago Finamore y la Lic. Victoria Fernández. En 2012 se incorporó como becario el Lic. Mariano Baladrón.

es diferente al de las instituciones tradicionales de educación superior. A lo largo de varios siglos, las universidades han adquirido características relacionadas con altos niveles de exigencia académica y de investigación, pero a su vez fue sedimentándose una cultura autoreferencial que —en muchas circunstancias— pone en duda la pertinencia tanto de la formación como de la producción de conocimientos, en relación con las necesidades que tiene la sociedad. Se toma el caso de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) de Argentina, creada hace quince años años con un enfoque innovador, en consonancia con otras líneas de transformación que se motorizan hoy tanto en Argentina como en otras latitudes.

La evaluación constituye un espacio de reflexión institucional y aprendizaje que contribuye al fortalecimiento institucional. En América Latina, durante la década de 1990, se incrementó la relevancia de la evaluación de las instituciones y programas de educación superior en el marco de las reformas de segunda generación. En Argentina, desde la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1995, los procesos de evaluación de instituciones universitarias y de acreditación de carreras de grado y de postgrado generaron respuestas institucionales de resistencia, adaptación o asimilación, pero en general pasaron a constituirse en una práctica regular y sistemática.[2]

Las universidades innovadoras encuentran en la evaluación una fuente de referencia y valoración del proceso de cambio que están emprendiendo. En este sentido, además de tomar en cuenta los indicadores tradicionales de calidad (de los procesos de enseñanza y aprendizaje y sus resultados, como así también de las investigaciones, de la infraestructura, del cuerpo docente, etcétera) es menester considerar nuevos parámetros tales como la relación con el medio social, la interdisciplinariedad y la capacidad para enfocarse en el conocimiento relacionado con los problemas locales.

Sin embargo, generar una evaluación para un nuevo paradigma de universidad conlleva un conjunto de desafíos creativos relacionados con los aspectos institucionales, políticos y metodológicos. Ni los sistemas de indicadores tradicionales ni los procesos y dispositivos que habitualmente se proponen resultan suficientes para abordar situaciones que se caracterizan por la complejidad y que, por otra parte, son propias de

[2] P. Krotsch, A. Camou y M. Prati, *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

procesos de experimentación. La última parte de este trabajo está referida a lo que se podría denominar "la trastienda" de la evaluación y contiene reflexiones sobre el proceso en sí, con sus facilitadores y obstáculos, tomando elementos de una investigación sobre la evaluación misma (metaevaluación) que se está llevando a cabo.

UN NUEVO PARADIGMA DE UNIVERSIDAD: IMPLICACIONES PARA LA EVALUACIÓN

En función de los cambios del contexto y de haber perdido la exclusividad como generadoras de conocimiento, las universidades se enfrentan a una serie de dilemas y existen, en consecuencia, distintas propuestas de actualización según se conciba a la educación como bien privado, público o social.[3]

Algunas universidades (entre las cuales se encuentra la Universidad Nacional de Lanús) están organizadas con base en un paradigma diferente del tradicional. La Rectora de la UNLa plantea la necesidad de dejar atrás la vieja práctica (de origen medieval) de "problematizar los textos" para pasar a "textualizar los problemas de las sociedad", lo cual implica construir una universidad comprometida con la sociedad. En esta línea, señala que tanto la enseñanza como la investigación deben estar al servicio de las necesidades nacionales, lo cual supone superar el tradicional divorcio entre academia y política.[4]

También es una muestra del propósito de revertir el aislamiento el documento emitido por el conjunto de rectores de universidades que forman parte del Consejo Interuniversitario Nacional. Se deja sentada allí la necesidad de volver la mirada hacia la sociedad que crea y sustenta las universidades. Sin dejar de reconocer el valor de la autonomía universitaria, el manifiesto marca un punto de inflexión de la relación entre academia y política y marca los trazos de una universidad comprometida.[5]

[3] E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (comps.), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Prometeo / UNGS, 2005; M. Marquina y G. Soprano, *Ideas sobre la cuestión universitaria*, Los Polvorines, UNGS, 2007.
[4] A. Jaramillo, *Universidad y Proyecto Nacional*, Lanús, Ediciones de la UNLa, 2008; *La universidad frente a los problemas nacionales* (edición ampliada y bilingüe), Lanús, Ediciones de la UNLa, 2006.
[5] Consejo Interuniversitario Nacional, "Manifiesto de las Universidades Argentinas en el Bicentenario", mimeo., 2010.

En una línea coincidente, desde otra latitud, Gibbons señala que se está produciendo un cambio de modalidad en la configuración de las universidades (en las que cobra relevancia su responsabilidad frente a la sociedad y, por ello, su organización deviene heterogénea y flexible), y que está surgiendo una nueva modalidad en la que el conocimiento se produce y se reconfigura en el contexto mismo de su aplicación, se organiza en función de problemas (no de disciplinas) y tiene carácter transdisciplinario.[6] Rama hace referencia a la pérdida del monopolio de la universidad en la producción de conocimiento y habla de un nuevo escenario de internacionalización, incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y emergencia de necesidades asociadas a la diversidad.[7]

De manera sintética, los rasgos distintivos del nuevo paradigma universitario y de producción de conocimiento son los siguientes:

a) **Del aislamiento universitario a la articulación con la sociedad.** Girar la mirada autorrefenciada de la universidad hacia la sociedad implica establecer lazos de cooperación y canales permanentes de detección de necesidades y demandas, tanto en materia de enseñanza como de investigación. Pero es imposible auscultar demandas y necesidades desde la perspectiva compartimentada de las disciplinas o de los sectores.

b) **De la estructuración disciplinar a la organización transdisciplinar.** La compartimentación disciplinar es fruto de la especialización del conocimiento y de la división del trabajo propia de la sociedad moderna. Así, se puede encontrar en las universidades una compartimentación del conocimiento no sólo disciplinar (ciencias, teorías, metodologías distintas) sino también institucional (facultades, escuelas, institutos o departamentos).[8] Estas particiones nada tienen que ver con los problemas de la población, que requieren un abordaje integral tanto en la investigación como en la enseñanza y en la intervención. De allí que los estudios deban ser transdisciplinarios y las propuestas de acción intersectoriales.

---

[6] Michael Gibbons, "Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI", trabajo elaborado para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, 1998, disponible en: http://www.uv.mx.

[7] Claudio Rama, *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, FCE, 2006.

[8] C. Matus, C., *Teoría del juego social*, Lanús, Ediciones de la UNLa, 2007.

Si la mirada se vuelve hacia la sociedad, son sus necesidades y problemas de formación y producción de conocimiento los que orientan la configuración de carreras, programas de estudio y proyectos de investigación.

c) **Orientación hacia los problemas.** Un abordaje integral de los problemas requiere la construcción de un marco interinstitucional de diálogo entre la academia y el gobierno, las profesiones, el mundo de la producción y la sociedad civil. No se trata tanto de la tensión entre la producción de conocimiento básico o académico versus conocimiento aplicado –porque no es posible pensar el uno sin el otro– sino de la dicotomía entre "saber universal" y saber orientado a las necesidades locales o de la propia sociedad donde se inserta la institución de educación superior. A su vez, esta sociedad, como así también los estudiantes universitarios que provienen de ella, no presentan demandas homogéneas sino otras marcadas por la diversidad cultural, social, de identidades, entre otras.[9]

d) **Del conocer al saber hacer, actuar y emprender.** Lo expuesto en el punto anterior nos lleva necesariamente a plantear la necesidad de integración de los distintos conocimientos en la enseñanza. El nuevo modelo de producción de conocimiento supone pasar del sólo "conocer" y "transmitir" en la enseñanza a brindar elementos para "saber hacer", es decir, aplicar conocimientos para transformar el objeto empírico de estudio. Y de allí al "saber actuar", esto es, resolver problemas en situaciones específicas (aplicar el conocimiento en una situación real) en conjunto con varios actores involucrados.[10] Por último, para actuar se hace necesario "saber emprender", trabajar en función de proyectos, con objetivos y estrategias. Esto supone pasar del ámbito individual y aislado de las cátedras al trabajo por áreas y al desarrollo del "taller" como ámbito de producción de conocimientos y de enseñanza, en el que el aula deviene recinto de simulación de situaciones problemáticas de la realidad y donde se desarrolla "la habilidad de hacer las cosas bien".

[9] Rama, *op. cit.*; Gibbons, *op. cit*.
[10] G. Le Boterf, *La ingeniería de las competencias*, Barcelona, Ediciones Gestión, 2001; Philippe Perrenoud, "Construir las competencias: ¿Es dar la espalda a los saberes?", *Red U. Revista de Docencia Universitaria*, número monográfico II, 2008, disponible en: http://www.redum.es; Xavier Roegiers, *Una pedagogía de la integración*, México, FCE, 2010.

e) **De la sola producción de conocimiento a la reconfiguración del conocimiento distribuido.** Es sabido que las universidades (como todos los demás centros del sistema educativo) han dejado de tener el monopolio de la producción de conocimiento. Hoy en día comparten esta función con los medios de comunicación de masas y otros espacios accesibles a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Igualmente, hay una gran cantidad de universidades y centros de investigación en todo el mundo que producen conocimiento simultáneamente, el cual a su vez es accesible a los demás en tiempo real. En este escenario, el conocimiento está globalmente "distribuido" y no sólo cabe hablar de su producción sino también de desarrollar habilidades para su reconfiguración en función de las necesidades locales.[11]

f) **De la extensión (en la periferia de la Universidad) a la cooperación (en el centro).** Es necesario, en primer lugar, revertir el papel residual que se le ha dejado a la extensión universitaria como ámbito a través del cual se amplían funciones de la universidad brindando servicios secundarios a la comunidad (artísticos y culturales, de bienestar social, de educación permanente, etcétera). La cooperación, como concepto superador de la extensión, se ubica en el centro de las ocupaciones de la universidad, al constituirse en el medio de recepción de demandas y garantía de articulación.[12] Tareas encaminadas a movilizar el compromiso social de los estudiantes así como de todos los actores de la comunidad educativa, la vinculación tecnológica y otros servicios vinculados a las investigaciones, la facilitación del acceso de estudiantes de la escuela media y la promoción laboral de los egresados, entre otras, constituyen un camino de ida y vuelta, y —en este sentido— son conductos de recepción de necesidades y propuestas.[13]

g) **Fortalecimiento de la articulación entre investigación, docencia y cooperación.** En primer lugar, con relación a lo

[11] Gibbons, *op. cit.*; Juan Tedesco, Educación y justicia social en América Latina, Buenos Aires, FCE, 2012.
[12] UNLa, *Estatuto de la Universidad Nacional de Lanús*, 1997, disponible en: http://www.unla.edu.ar.
[13] M. Torres Pernalete y M. Trápaga Ortega, *Responsabilidad social de la universidad. Retos y perspectivas*, Buenos Aires, Paidós, 2010.

anterior, se propone ajustar la articulación entre investigación, docencia y cooperación. De este modo, las actividades de investigación y de docencia se articulan en torno a necesidades comunitarias. En segundo lugar, en este esquema articulado se deben reunir docentes de todos los niveles (titulares, asociados, adjuntos, auxiliares) en los equipos de investigación y enseñanza. En tercer lugar, los seminarios y los trabajos de tesis de los alumnos deben insertarse en los procesos de investigación en marcha. Y, finalmente, es necesaria la inclusión de la investigación y la cooperación en el curriculum de las carreras.

Este nuevo paradigma genera necesidades de evaluación un tanto diferentes a las formas tradicionales de evaluar, y tiene implicaciones de tres tipos: a) las innovaciones están en proceso de realización; b) dada la novedad, constituyen, en gran medida, experimentos; y c) se encaminan hacia la construcción de una nueva organización que se piensa a sí misma.

En estas circunstancias, es importante tomar en cuenta las notas diferenciadoras a fin de garantizar que la evaluación sea útil,[14] es decir, funcional a la toma de decisiones relacionadas con el proceso de crecimiento a la vez que fiel al nuevo paradigma. Por otra parte, estamos viviendo en toda América Latina un proceso de recuperación del sector público y de su articulación con la sociedad civil que también se ve correspondido por necesidades y desafíos más participativos en evaluación.[15] De este modo, la práctica evaluativa de las distintas instituciones es un medio para generar aportes en el campo de las políticas públicas (en este caso, las políticas educativas de educación superior).

Tal como planteamos en un trabajo anterior, entendemos por innovación a toda "configuración novedosa de recursos, prácticas y representaciones en las propuestas educativas de un sistema y/o institución educativa, orientados a producir mejoras".[16] Entre los recursos se pueden mencionar los contenidos educativos, las formas de organización institucional o, en general, los tratamientos novedosos para

[14] Michael Q. Patton, *Utilization – Focused Evaluation*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2008.
[15] Nerio Neirotti, "Evaluation in Latin America: Paradigms and practices", en S. Kushner y E. Rotondo (eds.), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation* (en prensa), p. 134.
[16] Neiro Neirotti y M. Poggi, *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IIPE / UNESCO, 2004, p. 175.

problemáticas específicas. Las prácticas pueden ser las de los procesos de enseñanza y aprendizaje, producción y reconfiguración de conocimiento o las que tienen que ver con la gestión institucional o del contexto. Las representaciones incluyen creencias, valores, modos de interpretar la realidad; lo cual supone la internalización de un nuevo marco institucional y una implicación significativa por parte de los actores.

En esta línea, la evaluación debe estar en condiciones de registrar estos tres componentes de la innovación, sin descuidar los aspectos subjetivos ni las prácticas en las que éstos se proyectan. Es menester remarcar que las innovaciones "no están hechas" sino que se están construyendo en el marco de un proceso de experimentación. Lo que se ha planteado, por ejemplo en el caso de la UNLa, es un modelo, es decir, un arquetipo o punto de referencia propuesto para ser desarrollado, sin tener presente todas sus partes o detalles. A lo largo del tiempo, y llevando a cabo secuencias de experimentación (ensayo, error, reorientación), el modelo va tomando forma. Tal como señala Fullan,[17] los marcos conceptuales y los presupuestos pedagógicos —con sus componentes asociados— son esenciales para un modelo, pero sólo constituyen 25% del cambio; el otro 75% está conformado por las estrategias que guían y sustentan la implementación. De allí que sea necesario auscultar no sólo los recursos sino también la teoría implícita del cambio a través de las prácticas y las representaciones de los actores.

La experimentación requiere método, perseverancia y capacidad de sistematización. Gran parte de las experiencias se diluyen y no generan necesariamente aprendizaje si no existe un acto intencional de rescate y producción de conocimiento basado en ellas. La evaluación puede llegar a ser un poderoso recurso a fin de afianzar este propósito y de brindar caminos para el aprendizaje institucional.

Por último, el hábito de reflexión continua de la praxis genera las condiciones para construir una organización inteligente, lo cual supone que no basta con hacer una evaluación en una coyuntura dada, sino que la misma se debe impulsar como un proceso permanente. Esto implica generar una cultura, para lo cual es necesario contar con dispositivos institucionales de seguimiento y evaluación, con una concepción de la evaluación como aliada poderosa de la gestión —o socio crítico—, y con la costumbre de hacer uso de la misma.

[17] M. Fullan, *Change Forces. The sequel.* Filadelfia, Falmer Press / Taylor & Francis Inc., 1999.

El proceso de autoevaluación institucional de la UNLa

Nos interesa presentar la experiencia de la UNLa a fin de reflexionar sobre la evaluación a partir de un caso de estudio concreto. La Universidad está transitando su segundo proceso de autoevaluación, durante 2011 y 2012, el que se complementará con la evaluación externa que llevará a cabo la CONEAU a partir de 2013.

Los objetivos señalados en el proyecto de la autoevaluación son:[18]

- Poner en marcha un proceso deliberativo en torno al desempeño de la UNLa.
- Estimar los avances logrados en relación con las recomendaciones surgidas de la anterior autoevaluación.
- Estimar la distancia entre la realidad actual y la planificación estratégica resultante del taller institucional de 2010.
- Generar recomendaciones para la toma de decisiones.
- Sentar un antecedente y marco reflexivo para la segunda evaluación institucional externa a cargo de la CONEAU.

La evaluación es visualizada, en este caso, como un proceso (para hablar metafóricamente, una película) y no como un corte (una fotografía) que se hace en medio de la gestión. Por esta razón, se entiende que será necesario establecer dispositivos para continuar con la práctica evaluativa en el futuro. También se la concibe como indagación sistemática en la que se aplica teoría y método, y en la que se recurre a los datos como fuentes de evidencia empírica. A su vez, no por buscar objetividad en los análisis deja de ser una producción de conocimiento de tipo valorativo (es decir, siempre se emiten juicios); no olvidemos que etimológicamente evaluar significa dar valor o estimar el mérito de algo o alguien. Por último, la evaluación genera conocimiento aplicado, es decir, al servicio de la toma de decisiones y de la mejora de la gestión universitaria. Otras finalidades de la evaluación –en la línea conceptual que se ha adoptado— son la facilitación del diálogo entre los distintos actores involucrados en el quehacer universitario (docentes, personal de

[18] UNLa, "Proyecto de la 2da. Autoevaluación institucional", *Resolución del Consejo Superior* 105 / 2011, mimeo., 2011.

apoyo técnico y administrativo, estudiantes y egresados), la generación de bases para la responsabilización de quienes cumplen funciones directivas, administrativas, docentes, entre otras, y el desarrollo de un marco de transparencia de la gestión.

Si "evaluación" es sinónimo de valoración, también podría decirse que necesariamente implica comparación, ya sea entre un antes y un después, entre un "referente" (objetivos, fines, horizontes a alcanzar) y un "referido" (situación analizada), entre lo planificado y lo realizado, etcétera. Los referentes de la evaluación en marcha son los siguientes:

⋮ El proyecto institucional y otros documentos fundaciones de la UNLa. Al respecto se busca, sobre todo, conocer en qué medida se han materializado los valores y el ideario institucional distintivo de la Universidad.

⋮ La autoevaluación anterior y la evaluación externa de la CONEAU (realizadas del 2003 al 2005), a fin de conocer cuánto se ha avanzado desde entonces y en qué medida se han tomado en cuenta sus recomendaciones.

⋮ Los planes anuales de acción y los informes (también anuales) de gestión, para tener un conocimiento de los avances progresivos durante el lapso 2005 – 2012.

⋮ El horizonte estratégico 2014, elaborado en el año 2010 en un taller con representantes de toda la comunidad universitaria, para estimar las metas a alcanzar al final de la actual gestión (2010 – 2014).

A fin de que se pudiera captar la complejidad del modelo, se diseñó un proceso en tres momentos: a) análisis vertical por funciones; b) análisis transversal por departamentos; y c)análisis final de integración entre las funciones y los departamentos.

La Universidad tiene tres funciones sustantivas: 1) gestión académica, 2) gestión de ciencia y técnica, y 3) gestión de cooperación. A ella se suman las funciones de apoyo: 1) administración, 2) infraestructura, 3) comunicación. Se agregó además una función de gobierno y política institucional, que preside todas las anteriores. Estas siete funciones fueron tomadas como dimensiones de análisis, en relación con las cuales

se definieron subdimensiones y se construyeron sus correspondientes variables e indicadores. A continuación se enumeran las subdimensiones definidas para cada dimensión:[19]

1. Gobierno y Gestión institucional

- Integración y/o coordinación de los órganos de gobierno.
- Organización y funciones.
- Recursos humanos (en relación con el personal superior, directivos, entre otros).
- Articulación: a) Unidad central (rectorado) y los departamentos académicos, b) entre los departamentos, c) al interior de los mismos.
- Desarrollo de la función de monitoreo y evaluación integral.

2. Gestión Académica

- Oferta académica.
- Acceso a la UNLa.
- Proceso de enseñanza-aprendizaje: calidad y equidad.
- Recursos humanos: Docentes-investigadores y estudiantes (perfiles y roles).
- Capacitación docente.
- Producción de recursos pedagógicos (metodología de taller, materiales, etcétera).
- Promoción y perfiles de graduados.
- Articulación de la gestión académica con la de ciencia y técnica y la de cooperación.

[19] *Idem*.

3. Ciencia y Técnica

- Demanda social y necesidades estratégicas.
- Producción de la investigación.
- Transferencia y comunicación de la investigación (incluye publicaciones).
- Vinculación y desarrollo tecnológico.
- Recursos humanos: docentes–investigadores y estudiantes.
- Articulación de la producción de conocimiento científico y tecnológico con la académica y de cooperación.

4. Cooperación y Servicio Público

- Convenios.
- Cooperación internacional.
- Servicios a la comunidad y promoción cultural y/o artística.
- Bienestar estudiantil.
- Recursos humanos: docentes-investigadores, no docentes, estudiantes, entre otros.
- Articulación de la cooperación con la gestión académica y la de ciencia y técnica.

5. Infraestructura

- Edificación.
- Laboratorios y otros recursos logísticos.
- Conectividad y sistemas.
- Biblioteca.

6. Gestión Administrativa

- Servicios administrativos.
- Planificación y control de gestión.
- Procesos administrativos.
- Recursos humanos: personal administrativo y técnico.
- Capacitación administrativa y técnica.
- Presupuesto por programa.
- Articulación de la gestión administrativa con la académica, la de ciencia y técnica y la de cooperación.
- Articulación de los procesos administrativos entre nivel central y los Departamentos.

7. Comunicación interna y externa

- Comunicación entre los distintos actores de la comunidad universitaria.
- Comunicación interinstitucional.
- Mecanismos, canales e instrumentos de comunicación (internos y externos).

La UNLa tiene cuatro departamentos que están estructurados sobre la base de campos problemáticos que dieron lugar a la organización de carreras y proyectos de investigación, vinculación tecnológica y cooperación. Estos son: Desarrollo Productivo y Tecnológico, Planificación y Políticas Públicas, Salud Comunitaria, y Humanidades y Artes.

Se avanzó en un proceso de complejización creciente del análisis, trabajando con documentos sucesivos que fueron discutidos en talleres donde estuvieron representantes de los cuatro claustros (docentes, personal de apoyo administrativo y técnico, estudiantes y graduados), que participan del Consejo Superior y los Consejos Departamentales; y las autoridades (Rectora, Vicerrector, directores de departamento, directores de carrera, secretarios y directores de gestión).

Se llevaron a cabo tres talleres de autoevaluación. En 2011 se realizó el primero, donde se presentó el proyecto de autoevaluación y se armaron grupos de trabajo por cada dimensión a fin de analizar, validar o rectificar las propuestas de operacionalización de las dimensiones. Posteriormente, se conformaron comisiones de trabajo para proceder a elaborar las preguntas clave de cada dimensión, construir el marco teórico, recoger información y hacer el análisis por cada una de las dimensiones. Un segundo taller fue destinado a la presentación y debate en torno a los documentos emitidos por cada comisión.

Durante la fase de análisis transversal por departamentos se tomaron como insumos los documentos de análisis de las dimensiones, revisitados a la luz de la problemática específica de cada departamento. A su vez, se llevó a cabo la autoevaluación departamental. El informe departamental fue sometido a discusión en reuniones amplias donde participaron los distintos claustros. Posteriormente, se realizó el tercer taller de autoevaluación, donde se presentaron los cuatro documentos departamentales y se llevó a cabo un debate sobre los mismos.

La última etapa, todavía en proceso de ejecución, es la del análisis sobre la base de un modelo de doble entrada (dimensiones / departamentos), a cargo de los miembros del Consejo Superior, que también tiene la responsabilidad de elaborar el informe final.

Un equipo técnico de expertos en evaluación —a cargo del Vicerrector— tiene la responsabilidad de brindar asistencia técnica, coordinar el proceso y hacer un seguimiento del mismo, darle coherencia a los documentos de trabajo a fin de que sean compatibles entre sí y de que la evaluación tenga consistencia técnica, brindar orientación para facilitar el diálogo entre los diversos actores involucrados, y garantizar una participación equilibrada y equitativa. Este equipo, a su vez, está llevando a cabo una investigación sobre los obstáculos y facilitadores de la evaluación en el plano metodológico, institucional y en el de la interacción de los actores.

La metodología utilizada es de carácter cualitativo y cuantitativo. Incluye el análisis de documentos, análisis de información cuantitativa existente en las bases de datos de la UNLa (contienen información sobre estudiantes, personal, presupuesto, etcétera), entrevistas a informantes clave, una encuesta dirigida a los cuatro claustros (estudiantes, alumnos, docentes, egresados) y los talleres mencionados.

El documento final de la autoevaluación contendrá una descripción general de las funciones de la Universidad y un análisis de resultados y procesos. Se nutrirá, conforme al diseño de doble entrada del análisis (dimensiones–funciones / departamentos), de once documentos intermedios de trabajo: siete que corresponden a las respectivas dimensiones y cuatro relativos a los departamentos.

No será éste el único producto final de la autoevaluación. Como se señaló antes, se hace hincapié en la necesidad de impulsar una "cultura evaluativa", para lo cual se decidió disponer de los tiempos necesarios a fin de lograr que se instalara el hábito reflexivo ordenado, sistemático y con un nivel considerable de participación. A tal fin, el equipo técnico es un importante impulsor, catalizador y coordinador. Sin lugar a dudas, ha estado siempre presente la tensión entre el rigor técnico–metodológico y la participación amplia y dinámica, frente a lo cual se decidió no resignar la participación, acudiendo sobre la marcha a hacer los ajustes técnicos necesarios. Asimismo, han quedado instalados los ámbitos deliberativos para hacer el seguimiento de las actividades de la Universidad en el futuro y evaluaciones continuas: siete ámbitos (uno por cada función) más los cuatro departamentos. Sobre la base de estos dispositivos y del diseño de un procedimiento deliberativo (con reglas, participantes, responsables, tiempos, actividades a desarrollar y productos a generar), se contará con las condiciones para que la autoevaluación sea una práctica permanente. Este proceso será también el fundamento y reaseguro de una buena planificación: en el futuro el plan de acción —que se presenta anualmente a la Asamblea Universitaria para su aprobación— como también el presupuesto por programa tendrán una evaluación previa como condición y justificación de las acciones a emprender en el año siguiente.

Además del documento final de autoevaluación y de la conformación de dispositivos permanentes de deliberación, un tercer producto será la articulación de los sistemas de información (por el momento, sin conexión entre ellos) en torno a un nuevo sistema de seguimiento y evaluación, sobre la base de una estructura general de indicadores de proceso y resultado. De este modo, se contará con las bases necesarias para sostener en el tiempo la evaluación, extraer lecciones, generar conocimiento para la mejora de la gestión, facilitar el diálogo entre los actores universitarios, adjudicar de manera clara y equitativa las responsabilidades de cada dependencia y, finalmente, lograr mayor transparencia en la gestión.

4. Reflexiones sobre la autoevaluación

Tal como se ha establecido para la investigación sobre la evaluación en la que participa todo el equipo técnico,[20] se toman aquí tres aspectos para detectar facilitadores y obstáculos: a) el institucional, b) el metodológico, y c) el político. Esta metaevaluación –de carácter cualitativo— tiene como propósito arrojar luz sobre una experiencia que es singular en dos sentidos: primero, porque su objeto de análisis es una universidad organizada sobre la base de un modelo innovador en proceso de construcción; y segundo, porque se busca dejar instalada la cultura de la evaluación, los dispositivos y las capacidades de los diversos actores de la Universidad para darle continuidad a la deliberación y avanzar en el camino de la reflexión – acción.

Lo que se presenta a continuación no ha pasado por el proceso de verificación sistemática, razón por lo cual tiene carácter de conjetura, es decir, de hipótesis a comprobar empíricamente. No obstante ello, se cuenta con gran cantidad de material recopilado que sirve de referencia, ya sea el que está basado en los documentos elaborados por las comisiones (recorriendo los mismos desde su génesis hasta la presentación final), en las secciones de las entrevistas donde hubo preguntas sobre la evaluación misma, en la observación del funcionamiento de las comisiones y los talleres, y en las opiniones que espontáneamente fueron vertiendo los participantes durante todo el proceso de autoevaluación (que incluyen juicios y actitudes de apoyo, indiferencia o prevención y sugerencias de mejora en los procedimientos).

a) Aspectos institucionales

La UNLa comenzó siendo una institución pequeña en donde el personal (tanto docente como de apoyo administrativo y técnico), los directivos y los alumnos se conocían entre sí y entablaban relaciones de tipo cuasi familiar, o de características "comunitarias". Esto es, las relaciones "cara a cara" generaban compromisos, adhesiones u oposiciones con contenidos emotivos, y los acuerdos o desacuerdos se establecían sobre la base de decisiones que iban marcando el camino normativo. Al pasar del modelo comunitario al "societal", fueron necesarias reglas del juego para muchos espacios de decisión que se apoyaban en antecedentes no escritos sobre situaciones particulares, al mismo tiempo que resultaba imprescindible generar procesos de profesionalización docente y no docente.

[20] La investigación está en su fase de recolección de información y continuará por un período de nueve meses una vez haya finalizado la autoevaluación.

Actualmente la Universidad está viviendo un proceso de institucionalización que está en desarrollo y, tal como se señaló anteriormente, también está en proceso de realización el modelo planteado estatutariamente. En otras palabras, a medida que las hipótesis de acción que contiene el modelo como propuesta se van transformando en "teoría de acción"[21] se va construyendo un nuevo paradigma de universidad.

Por esta razón, ha podido observarse que las discusiones se dilatan, los relatos no siempre se cierran y muchas veces cada afirmación o cada duda genera nuevas dudas o puntos adicionales por aclarar y resolver. La complejidad de la institución (como en cualquier otra con características similares) unida a la no existencia de rígidos esquemas jerárquicos, implica la generación de múltiples vías de discusión que se entrecruzan entre sí en torno a un tema. La tradicional forma radicular, similar a la de un árbol cuyas raíces se van abriendo hacia abajo sin conectarse entre sí, es suplantada por formas rizomáticas. Un nuevo modo de pensamiento se hace presente en una institución abierta a la imaginación y donde existen múltiples centros problemáticos y explicativos que se van abriendo a medida que se extiende y complejiza el razonamiento.[22]

Sin embargo, es de destacar que este proceso de "institucionalización en desarrollo" facilita, a la hora de llevar a cabo la autoevaluación, un interesante nivel de creatividad de todo el personal, de los estudiantes y graduados, y de los directivos. Esta creatividad hace a la producción de conocimiento más atractiva, más propicia a la discusión y, en definitiva, más "apropiable". En otras palabras, resulta más alta la probabilidad de que las conclusiones que se extraigan de la autoevalaución puedan ser aplicadas a la mejora de la gestión.

Otro aspecto a señalar en el plano institucional, es el papel que juega el liderazgo en relación con la autoevaluación. La autoevaluación tiende a dejar sentadas las bases, tanto en capacidades de las personas como en los dispositivos de reflexión, para que los involucrados produzcan sus propios juicios de valor, para que se conozcan más profundamente y "reconozcan" mutuamente sus esfuerzos, para que se generen mejores condiciones de diálogo, y para que manejen las herramientas que facilitarán la mejora

[21] Fullan, *op. cit.*

[22] Fernando Peirone, *Mundo extenso. Ensayo sobre la mutación política global*, Buenos Aires, FCE, 2012. El autor evoca, en un ensayo sobre las formas actuales de conexión intra e interorganizaciones, la referencia que hace Derrida a las estructuras multicéntricas (*La escritura y la diferencia*) y la noción de estructuras rizomáticas que Deleuze y Guattari desarrollan en *Rizoma* y en *Mil mesetas*.

de la gestión. En otras palabras, es un proceso de análisis valorativo pero también de empoderamiento de los actores de la institución.[23] A su vez, toda evaluación tiene componentes técnicos y políticos y, en relación con ambos es necesaria la presencia de factores que le den direccionalidad y que aseguren el trabajo comprometido y perseverante de reflexión.

Respecto del liderazgo técnico, se ha hecho mención a la presencia de un equipo que cumple funciones de apoyo, coordinación, facilitación del diálogo, balanceo y motivación. Para ello es necesario lograr una buena comunicación con las comisiones de la autoevaluación y contar con capacidad de interpretación de las inquietudes, demandas y necesidades. Un buen conocimiento de las mismas es el camino necesario para darle estructura a los problemas y a las preguntas clave, para relacionarlas entre sí y jerarquizarlas; en definitiva, para extraer hipótesis pertinentes y para avanzar en procesos de operacionalización válidos y consistentes.

Sin embargo, para hacer una adecuada interpretación es menester estar atentos a las razones, valores e intereses de cada uno, detectar dónde están los puntos de acuerdo, dónde existen interpretaciones contrapuestas y cuáles son las posibilidades de alcanzar el entendimiento concertado. Corresponde también al equipo liderar brindando apoyo a través del suministro de teoría, metodologías y técnicas adecuadas a cada situación. Por último, el debido monitoreo por parte del equipo técnico constituye la garantía de cumplimiento de los productos intermedios en tiempo y forma, como también el mantenimiento del rumbo según los objetivos estratégicos de la evaluación.

En relación con el aspecto político, cabe recordar que la universidad pública es una institución que nada tiene que ver con las organizaciones privadas. Procedimientos múltiples de decisión, como en cualquier ámbito estatal, y contralores de distinto tipo, hacen que los aspectos de la gestión que son materia de evaluación tengan un sesgo más complejo.[24] De allí que resulte necesario un liderazgo próximo a la máxima autoridad universitaria (Rector y Consejo Superior). De este modo, se mantiene presente el compromiso con una actividad que muchas veces puede ser visualizada como dispersante en relación con las tareas cotidianas de la gestión. La prédica constante, acompañada de la conducción, respecto

[23] D. Fetterman y A. Wandersman, *Empowerment Evaluation Principles in Practice*, New York, The Guilfordn Press, 2005.
[24] Joan Subirats i Humet, "Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales", en *Ekonomiaz* No. 60, 2005.

de la importancia de la tarea evaluativa y la tarea docente de marcar los beneficios que conlleva a futuro, hacen que se mantenga el nivel de convicción y entusiasmo en torno a la deliberación responsable, la fundamentación científica con los correspondientes datos y marcos conceptuales.

Desde esta perspectiva, se puede señalar, en el caso analizado, que si bien no faltaron ocasiones en las que se mencionaba que se estaba retrasando el cumplimiento de algunas tareas "por las actividades que demandaba la autoevaluación", de manera creciente se comenzó a mencionar a ésta como fuente de diálogos fructíferos y de hallazgos reveladores de cuestiones a corregir o fundamentos de futuros programas a desarrollar.

b) Aspectos metodológicos

El diseño de esta evaluación no siguió los patrones clásicos de los esquemas empírico-positivistas, en los cuales las hipótesis son concebidas de antemano y la investigación es diseñada a priori sobre la base de un esquema acabado. Tampoco siguió los parámetros de las clásicas evaluaciones al estilo de Tyler donde se busca constatar el cumplimiento de los objetivos, estimando el nivel de logros. Más bien el diseño tuvo características emergentes y se buscó evaluar el desarrollo del esquema innovador, sus facilitadores y sus obstáculos, explicándose las razones de la existencia de unos y de otros.[25]

En el primer taller se presentó para la discusión un esquema de análisis, sobre la base de las dimensiones y subdimensiones, con el sólo objeto de ordenar la discusión y con el propósito de que la operacionalización fuera "disparada", esbozando preguntas clave, variables e indicadores. Este trabajo fue sólo el inicio de un proceso sostenido de discusión en las comisiones que se conformaron para analizar cada una de las dimensiones. De tal modo, la investigación tuvo un diseño "emergente", a la manera de lo que Glasser y Strauss proponen como camino de descubrimiento de la "teoría fundada".[26]

Aspectos tales como la integración entre docencia, investigación, cooperación y vinculación tecnológica, o la conexión entre el afuera

[25] Xavier Ballart, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, MAP, 1992.

[26] B. Glaser y A. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory*, New York, Aldine de Gruyter, 1967.

y el adentro de la universidad, o la articulación de los departamentos entre sí y de éstos con las secretarías (que tienen a cargo las distintas "funciones" analizadas) constituyeron desafíos a la imaginación analítica y la aprehensión conceptual de relaciones que no se observan en las estructuras organizativas pero que funcionan como una tensión permanente en el quehacer cotidiano. Hacer "útil" la evaluación[27] fue una búsqueda sostenida con el fin de sacar conclusiones que sirvieran a la toma de decisiones o, al menos, que abrieraran un camino para la búsqueda futura de soluciones.

Ahora bien, como suele ocurrir en los procesos de autoevaluación (y más aún si son participativos como éste) la deliberación dio lugar al subjetivismo y cierto margen de autojustificación, como así también se observaron dificultades para separar las opiniones de las afirmaciones fundadas en evidencia empírica. A esto cabe agregar la tendencia a generar juicios de tipo propositivo más que analíticos, del tipo de "es necesario esto", "se debe hacer aquello" o "nos proponemos avanzar por este camino", es decir, avanzar en lo que debería ser la recomendación posterior al análisis evaluativo o la planificación propia de la reformulación de los cursos de acción.

Este fenómeno fue neutralizado por la metodología propuesta en tres etapas: a) análisis en profundidad de cada una de las funciones (dimensiones) de la Universidad; b) análisis transversales de las siete dimensiones en cada uno de los departamentos y posterior comparación de los mismos en un taller; y c) análisis integrado (en el ámbito del Consejo Superior) de las visiones verticales (por dimensión) y horizontales (por departamento). A medida que se generaban los cruces entre el análisis horizontal y transversal se ponían a prueba las afirmaciones a través de la discusión y se hacía evidente la necesidad de corroborar los juicios por medio de evidencia empírica.

El uso ordenado de los datos cualitativos (conexión y jerarquización) y la búsqueda de datos cuantitativos fue un proceso dificultado por la falta de práctica en el uso sistemático de datos (especialmente de estadísticas) y sistemas de información. También por las dificultades para darle consistencia a los datos surgidos de diversos sistemas de información no conectados del todo entre sí (lo cual ha dado lugar a la recomendación de trabajar en la conformación de un macrosistema de información que articule, corrija y termine ajustando los que existen actualmente).

[27] Patton, *op. cit.*

La carencia anterior dio lugar —en más de una oportunidad— a la tentación de "delegar" en el equipo técnico las tareas de procesamiento de la información y de análisis de la misma como así también de la escritura de los documentos. Tentación que no sólo fue de quienes formaban parte de las comisiones, y posteriormente de los equipos departamentales, sino también del propio equipo técnico, toda vez que aparecía frecuentemente como más viable y sencillo reemplazar el trabajo de los otros que inducir su realización.

En relación con esto, se jugó uno de los aspectos más importantes en una autoevaluación de carácter participativo: el empoderamiento de los actores a través del desarrollo de sus capacidades metodológicas y de análisis.[28] El equipo técnico se vio necesitado a ejercer una función docente en relación con la metodología, a la vez que ordenadora de ideas que sólo podían producir (de modo irreemplazable) los involucrados en la gestión desde los distintos claustros de la universidad.

Y finalmente, el tiempo. Sin lugar a dudas, transferir conocimientos y ayudar a aplicar herramientas metodológicas es una tarea de larga duración y que, sin dudarlo, dilata de modo notorio cualquier proceso de evaluación participativo. Igualmente, por este camino se contribuye a construir una cultura de la evaluación, proceso que también requiere una larga duración en función de su carácter subjetivo, y que implica cambios de hábitos, valores y representaciones. Tan importante como la propia evaluación es la instalación de la cultura evaluativa, al punto que se podría arriesgar que la misma incluso podría justificar cierta indulgencia con posibles imperfecciones en el camino metodológico de la investigación evaluativa.

c) Aspectos políticos

Por aspectos políticos entendemos los que tienen que ver con la relación de poder entre los actores que participan de la vida univesitaria. Interacción que supone tensiones en el campo universitario por lograr mayor incidencia en las decisiones, por hacer prevalecer puntos de vista en función de recursos sociales, de conocimiento o de prestigio que se poseen (distintas formas de "capital") y sus consiguientes posicionamientos.[29] Entiéndase, entonces, que no se está haciendo referencia a política partidaria sino a la micropolítica organizacional.

[28] Fetterman y Wandersman, *op. cit.*

[29] Pierre Bourdieu, *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*, Buenos Aires, Montressor, 2002; Pierre Bourdieu y L. Wacquant, *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

La universidad cuenta con una estructura central de secretarías, a la vez los departamentos son concebidos estatutariamente como los lugares naturales de aplicación de las funciones académicas, de cooperación y de ciencia y técnica. De modo recurrente están presentes en la Universidad las tensiones entre secretarías y departamentos; las primeras buscando orientar, tomar decisiones en el nivel estratégico y regular; los segundos intentando contar con mayor autonomía para tomar decisiones en el plano de las prácticas concretas de articulación de las funciones sustantivas. Llevadas al extremo estas dos posiciones significarían, por un lado, reducir los departamentos a meros espacios de aplicación sin capacidad de decisión, o, por el otro, darles el carácter de "facultades" propias de las universidades tradicionales, con una reproducción de las estructuras centrales en su interior (facilitando de este modo la compartimentación que se busca evitar).

También están presentes las tradicionales tensiones, existentes en todas las organizaciones, entre las funciones sustantivas y las de apoyo. Periódicamente emerge el reclamo, por parte de quienes se encargan de las funciones sustantivas, de estar no sólo limitados sino también de correr el riesgo de ser "gobernados" por los responsables de la administración, el manejo del presupuesto y la gestión de los recursos humanos y de infraestructura.

Estas tensiones no dejaron de hacerse notar a la hora de la evaluación. En primer lugar se visualizó cuando, al cumplir con la primera fase de evaluación por dimensiones, se confundió en varias ocasiones este ejercicio con una evaluación de las secretarías, olvidando a veces que lo que estaba siendo evaluado era una función (por ejemplo, la función académica o la de administración) que se aplica tanto en las estructuras centrales como en los departamentos. Por esta razón, se puso especial cuidado en que las comisiones que trabajaron con cada dimensión fueran plurales en cuanto a la pertenencia de sus miembros (representación de estructuras diversas de la universidad por un lado, y de todos los claustros, por el otro). Del mismo modo, se trabajó para balancear en los ámbitos de discusión la presencia de agentes involucrados en funciones sustantivas y de apoyo.

Así como desde el punto de vista metodológico se buscó evitar el encorsetamiento de la reflexión en función de categorías apriorísticas y se dio lugar a una emergencia paulatina del diseño evaluativo, desde el punto de vista de los actores (político) se veló por la pluralidad en la composición de las comisiones. No obstante ello, fue menester garantizar la presencia de los "conocedores" de cada una de las funciones, razón por la cual se buscó la participación de agentes clave de cada secretaría en el análisis de

las funciones correspondientes. A su vez, a fin de cubrir la direccionalidad del proceso, en varios casos, fueron los propios secretarios los que se hicieron cargo de coordinar las comisiones en la primera etapa del análisis por dimensiones, como así también se hicieron cargo los directores de departamento en la segunda etapa.

Mientras que la pluralidad en la composición de las comisiones facilitó la discusión y la participación, la responsabilidad de la coordinación puesta en manos de funcionarios le imprimió direccionalidad al proceso. No obstante ello, algunas reflexiones seguían quedando afuera y en lugar de ser vertidas en los ámbitos de deliberación evaluativa eran volcadas en "los pasillos". Más aún, tanto en el taller donde se presentaron los resultados del análisis por dimensiones como en el siguiente donde se sometieron a discusión los informes departamentales de autoevaluación, junto a los juicios reflexivos propios de una evaluación se presentaron otros más propios de un informe de gestión, quedando marcada la necesidad de autoafirmación en el momento de la exposición pública.

El equipo técnico cumplió roles de orientación y —cuando fue necesario— de corrección de los desvíos. En algunos casos se produjeron "minicrisis" en las comisiones, ya fuera por cuestiones de poder o porque la tarea evaluativa se superponía con la gestión y las responsabilidades del cumplimiento de metas en relación con el calendario académico. Éstas dieron lugar a pedidos de colaboración en materia de coordinación, a los que se respondió teniendo especial cuidado de no suplantar a los responsables naturales (coordinadores o subcoordinadores de comisiones o subcomisiones). En otros casos fue conveniente intervenir para inducir una mayor apertura del juego con la participación y la incidencia más equitativa de todos los miembros.

La participación no fue espontánea sino que requirió de un trabajo permanente de movilización por parte del equipo técnico y de la máxima autoridad de la Universidad. Claramente, la decisión política de impulsar y sostener la evaluación durante todo su proceso constituyó un dato no menor. Una prédica constante acerca de la necesidad de conocer más, de desentrañar dudas y plantear los interrogantes ordenadamente para darle luego respuesta sobre la base de datos y una reflexión sistemática mantuvo presente la necesaria energía colectiva que puede decaer en procesos largos y complejos. Asimismo, se consideró necesario hacer campañas de sensibilización para que llegara la evaluación a todos los rincones de la Universidad como así también brindar una comunicación efectiva (a través del correo electrónico, de la página web de la Universidad, de afiches y folletos) sobre los pasos que se fueron dando a lo largo del proceso.

5. Conclusiones

Habiendo transitado la mayor parte del tiempo dedicado a la autoevaluación institucional de la Universidad Nacional de Lanús, próximos a su finalización y al arribo de la CONEAU para proceder a realizar la evaluación externa, cabe señalar un grupo de conclusiones como fruto de nuestra experiencia.

En primer lugar, el cambio de un paradigma de universidad tradicional a otro de tipo innovador, de una institución comprometida con el medio y orientada a la generación de conocimiento y la formación para solucionar sus problemas, requiere tiempo y perseverancia. Se trata de un proceso cultural, con altos componentes de subjetividad, en el que están comprometidos actores que fueron formados conforme al viejo paradigma (docentes e investigadores formados en otras universidades) o que están impregnados por el imaginario colectivo que sigue viendo a la universidad como el templo del saber aislado de la sociedad. Son muchos los conceptos, las prácticas y las representaciones que es menester transformar: pasaje hacia la transdisciplinariedad e intersectorialidad; producción de conocimiento pero también reconfiguración; agregar al conocer el "saber hacer", actuar y emprender; etcétera. No se trata de un proceso lineal sino sinuoso, con aciertos y errores, que supone pasar por el ensayo y experimentar las bondades del cambio.

En segundo lugar, la evaluación es un eficaz instrumento de generación de conocimientos y de aprendizajes en este camino de cambio. Al incorporarla como práctica asociada de la gestión, de modo que se perciba que no es una amenaza, que no implica pérdida de tiempo sino ganancia al permitir mayor claridad y entendimiento entre las partes, puede hacer que al poco tiempo de andar se transforme en una aliada.[30]

En tercer lugar, el proceso deliberativo y las nuevas capacidades instaladas son tan importantes como el documento final sobre los resultados de la evaluación. Los distintos actores adquieren mayor capacidad de juicio para tomar decisiones, para contrastar posiciones, para argumentar y también mayor poder para defender sus puntos de vista. En este sentido, la evaluación es un poderoso instrumento de democratización y desarrollo institucional. La participación genera, a su vez, "actoría" y compromiso con la institución y la búsqueda de excelencia en su gestión. De allí que sea importante, luego del primer impulso, hacer que la evaluación no quede en calidad de "suceso" y se convierta en un "proceso" permanente de reflexión.

[30] Karen Mokate, "Convirtiendo al monstruo en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social", Washington, D.C., BID / INDES, 2000, disponible en: http:// www.iadb.org.

Esto implica trabajar en el desarrollo de la logística que se necesita para su sostenimiento. Por una parte, se debe contar con sistemas de información actualizados y articulados entre sí. Por otra parte, elaborar un sistema de indicadores (cuantitativos y cualitativos) para hacer un seguimiento permanente de la gestión. Además, incluir las actividades de evaluación continua en el calendario de gestión de la universidad y darle a los dispositivos de evaluación (comisiones, equipo técnico, talleres, etcétera) la pertenencia institucional que tienen los distintos espacios de gestión. Todo esto supone, finalmente, contar con un grupo de especialistas formados en el ejercicio evaluativo y la capacitación del resto de los participantes.

En cuarto lugar, es conveniente complementar procesos de autoevaluación con los de evaluación externa. Los primeros cuentan con la ventaja del conocimiento del objeto a evaluar (la universidad y sus funciones) por parte de los involucrados. Los segundos, con la distancia del objeto –lo cual facilita la objetividad de los juicios– y las capacidades metodológicas propias de quien realiza la actividad evaluativa, regularmente. Los primeros constituyen un camino de mayor facilitación hacia la apropiación del conocimiento generado y de la transformación de los aprendizajes en nuevas prácticas innovadoras. Los segundos permiten emitir juicios con mayor independencia. En definitiva, triangular unos con otros y complementarlos les confiere mayor riqueza y ofrece mayor validez a los juicios que de ellos se derivan. A su vez, el diálogo entre quienes participan de uno y otro proceso permite no sólo trabajar sobre el análisis de una institución universitaria, sino también generar desde ésta reflexiones e interpelaciones hacia el conjunto del sistema universitario.

Por último, volvemos a la conexión entre técnica y política. La evaluación contiene elementos de ambos tipos, combinando en sus juicios tanto la búsqueda de las mejores ecuaciones en la relación entre medios y fines (racionalidad técnica) con los intereses y valores de los distintos actores que, al articularse, van delineando caminos de negociación, de generación de consenso y, por ende, de sustento a las recomendaciones que surgen de las evaluaciones.

Bibliografía

BALLART, Xavier. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid: MAP.

BOURDIEU, Pierre. (2002). *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto,* Buenos Aires: Montressor.

BOURDIEU, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (2010). "Manifiesto de las Universidades Argentinas en el Bicentenario", mimeo.

FETTERMAN, David. (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

FETTERMAN, D. y Wandersman, A. (2005). *Empowerment Evaluation Principles in Practice*, New York: The Guilfordn Press.

FULLAN, M. (1999). *Change Forces. The sequel*. Filadelfia, Falmer Press / Taylor & Francis Inc.

GIBBONS, Michael. (1998). "Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI", trabajo elaborado para la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, en http://www.uv.mx

GLASER, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*, New York: Aldine de Gruyter.

JARAMILLO, A. (2008). *Universidad y Proyecto Nacional*, Lanús: Ediciones de la UNLa

JARAMILLO, A. (2006). *La universidad frente a los problemas nacionales* (edición ampliada y bilingüe), Lanús: Ediciones de la UNLa.

KROTSCH, P., Camou A. y Prati, M. (2007). *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

LE BOTERF, G. (2001). *La ingeniería de las competencias*, Barcelona: Ediciones Gestión.

MARQUINA, M. y Soprano, G. (2007). *Ideas sobre la cuestión universitaria*, Los Polvorines: UNGS.

MATUS, C. (2007). *Teoría del juego social*, Lanús: Ediciones de la UNLa.

MOKATE, Karen. (2000). "Convirtiendo al monstruo en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social", Washington, D.C.: BID / INDES, en http:// www.iadb.org

NEIROTTI, Nerio. (2012). "Evaluation in Latin America: Paradigms and practices", en Kushner, S. y Rotondo, E. (Eds.), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134.

------, y Poggi, M. (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IIPE / UNESCO.

PATTON, Michael Q. (2008), *Utilization – Focused Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage.

PEIRONE, Fernando. (2012). *Mundo extenso. Ensayo sobre la mutación política global*, Buenos Aires: FCE.

PERRENOUD, Philippe. (2008). "Construir las competencias: ¿Es dar la espalda a los saberes?", *Red U. Revista de Docencia Universitaria*, número monográfico II, en http://www.redum.es

RAMA, Claudio. (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires: FCE.

RINESI, E., Soprano G. y Suasnábar, C. (comps.). (2005). *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo / UNGS.

ROEGIERS, Xavier. (2010). *Una pedagogía de la integración*, México: FCE.

SUBIRATS I HUMET, Joan. (2005). "Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales", en Ekonomiaz Nro. 60.

TEDESCO, Juan C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*, Buenos Aires: FCE.

TORRES Pernalete, M. y TRÁPAGA Ortega, M. (2010). *Responsabilidad social de la universidad. Retos y perspectivas,* Buenos Aires: Paidós.

UNLa. (2011). "Proyecto de la 2da. Autoevaluación institucional", Resolución del Consejo Superior 105 / 2011, mimeo.

------, (1997). "Estatuto de la Universidad Nacional de Lanús", http://www.unla.edu.ar

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA A TRAVÉS DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

Anabel Alamilla Gutiérrez

Introducción

Actualmente, vivimos una época de profundas dificultades; sin embargo, es afirmativo que la mayoría de problemas sociales, políticos, económicos, culturales —y de cualquier índole— están relacionados con la educación. Estas dificultades sociales no son un problema menor, el hombre civilizado no puede vivir sin pensamiento y a través de sus acciones sistemáticas tiene que propiciar el cambio y contribuir con el desarrollo social. Este nuevo milenio exige desarrollar la capacidad de pensar y organizar esfuerzos por contribuir con el pensamiento racional del hombre para trazar el horizonte desde un esfuerzo por renovarnos.

La evaluación es un tema recurrente en diferentes congresos, seminarios y discursos, la mayoría de posicionamientos busca acercamientos o su

institucionalización. Evaluación es un término polisémico, posee diversas acepciones, cobra mayor complejidad al relacionarlo con la calidad y gana mayor terreno cuando está estrechamente relacionado con la investigación. La acción evaluadora se encuentra presente en procesos, resultados, metas e impactos. Precisa retroalimentar acciones que mejoren a la población atendida; necesariamente tiene que emitir juicios sólidos, válidos, confiables, para transitar sistemáticamente hacia la cultura de la evaluación.

De ahí que una forma de impulsar la innovación e intervención de los proyectos de investigación, los programas y planes se a considerando la investigación evaluativa a través de la Metodología del Marco Lógico (MML), como una oportunidad para institucionalizar con prospectiva a la evaluación, cuyo sentido sea el florecimiento de la calidad. Esto sin el sinsentido de la descalificación, el enjuiciamiento y la reprobación. Más bien fomentando la retroalimentación, el impulso y el fortalecimiento de las instituciones. En este caso, nos referiremos a la evaluación de proyectos de investigación educativa; donde es menester considerar, además de los indicadores u otra metodología, la motivación, el respeto profesional, el trabajo colaborativo, la organización y la planeación.

Este documento se organiza en cuatro apartados: el primero, describe concepciones de la evaluación; el segundo, responde la pregunta ¿qué evaluamos?; el tercero, enuncia la Metodología del Marco Lógico; el cuarto, plantea algunas lecciones aprendidas y reflexiones posibilitadoras para construir y aportar al indispensable debate de perspectivas del desarrollo integral de la evaluación a través de indicadores. Finalmente, los referentes teóricos que armonizan este estudio.

Conceptualizando la evaluación

La acción social —que tiene como función principal ofrecer información válida, confiable y oportuna—, posibilita la reflexión y, en sentido instrumental, se ciñe a la visión reduccionista del control, desde una concepción metodológica se asocia a los indicadores; nos referimos a la evaluación. En los últimos años es casi seguro escuchar en cualquier discurso educativo esta temática y expresiones como: ¿cuáles fueron los resultados de la evaluación?, si construyes un proyecto de investigación ¿cómo lo evalúas?, ¿a quiénes son útiles los resultados de la evaluación? Conviene dejar claro que este término polisémico es una herramienta metodológica, que no sólo mira procesos, resultados y el impacto, sino también contribuye en la construcción de conocimientos de los procesos educativos y de la misma evaluación; es decir, esta doble direccionalidad

del conocimiento que genera la evaluación, le permite adquirir un estatus superior para no considerársele una técnica, sino una ciencia en evolución, con su campo particular de conocimientos; innegablemente, recurre a otras disciplinas para su complementariedad.

El término evaluación incluye juicios de valor, constituye un momento de la planeación e implica sucesivas aproximaciones al objeto que mira y recorta. Planteada de este modo, en las precisas palabras de Poggi: "debe entenderse entonces, como una práctica abierta a la interrogación, problematización y la producción de conocimientos".[31] De ahí, que esta disciplina genera, necesariamente, cuestionamientos tales como: por qué, para qué, cuándo y qué evaluar.

Así, la evaluación se postula como una disciplina científica y como práctica profesional ya que contribuye en la resolución de problemas sociales, ofrece retroalimentación con un propósito concreto, y los juicios que define precisarán un trabajo sistemático sobre el objeto evaluado. Por tanto, la evaluación, como una forma particular de la investigación aplicada, delimita un campo específico de estudio y proporciona información necesaria para mejorar el funcionamiento del objeto que recorta.

La evaluación está —indispensable e indiscutiblemente— asociada con la calidad y el impacto, no es un fin sino un medio posibilitador de reflexión y mejora. En este sentido, es una forma particular de la investigación, delimita un campo específico de estudio, y proporciona información necesaria para mejorar el funcionamiento del objeto que mira y recorta. Una interesante aportación sintetiza: "la evaluación como investigación posee al menos cuatro elementos característicos, a saber, tiene un marco interpretativo vinculado con la evaluación de una parte del currículum, se construye a partir de un objeto de estudio, se elabora el aparato conceptual, se entregan los hallazgos como resultado de un informe de investigación".[32]

Por tanto, la investigación evaluativa es investigación aplicada, como lo sostienen Stufflebeam y Shhinkfield, citados por Castro, quienes

[31] Margarita Poggi, "Temas y problemas clave en torno a la evaluación educativa", en Carlos Ornelas (comp.), *Evaluación educativa: Hacia la rendición de cuentas. Memoria del 2º. Encuentro Internacional de educación*, México, Santillana, 2003.
[32] Ángel Díaz Barriga, *El Marco de la Evaluación Institucional*, ponencia presentada en el COMIE. Noviembre del 2007, Mérida, Yucatán.

señalan: "basta determinar a través de la evaluación, si un programa específico ha obtenido el resultado deseado; cuyo propósito es valorar la aplicación del conocimiento con énfasis en la utilidad (...) la primera y principal investigación que debe acercarse cuanto le sea posible a las normas comúnmente aceptadas de la metodología investigativa".[33] Desde estos referentes, es importante distinguir que la investigación evaluativa precisa el éxito o fracaso de los proyectos y programas o trátese de planes a fin de medir procesos, resultados e impacto para contribuir con la oportuna toma de decisiones.

La perspectiva que orienta este estudio es la concepción de la evaluación como una forma particular de la investigación evaluativa y, las estrategias y técnicas de recolección de la información que utiliza se fundamentan en la metodología de la investigación social. Una aportación a este planteamiento, sostiene que la investigación necesita hacerse evaluativa, donde es necesario sacar a la luz y tener en cuenta la multiplicidad de factores y de valores que entran en conflicto en cualquier realidad social y a la que el propio investigador no es ajeno.

Las organizaciones se encuentran influenciadas por la presión de demostrar la eficacia y eficiencia de sus programas, planes y proyectos sociales, esta presión no escapa de la Dirección de Investigación Educativa (DIE), y la evaluación es una herramienta metodológica importante para demostrar las metas alcanzadas y el impacto de cada uno de los proyectos de investigación educativa desarrollados.

La evaluación se auxilia del monitoreo, esta herramienta es el seguimiento de la implementación y los resultados. Las acciones de evaluación de la DIE se sustentan en la Metodología del Marco Lógico. Ésta se diseña con el proceso de planificación como elemento importante de la definición de las prioridades; de los instrumentos de alineación institucional (objetivo de cada proyecto con el objetivo institucional y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación); con las metas (de cada proyecto alineadas a las metas institucionales); y marcos de referencia (línea de base de indicadores). Un indicador es una expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, proporciona un medio sencillo para medir logros, procesos, impactos.[34]

---

[33] Antonia Castro Domínguez, *La investigación educativa en la educación*, México, Amapsí, 2005.
[34] SHCP, *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010.

¿Qué evaluamos?

La Dirección de Investigación Educativa desarrolla siete proyectos de investigación en las escuelas primarias y secundarias del estado mexicano de Hidalgo, en temáticas como matemáticas, ciencia y tecnología, cultura de la no violencia, prácticas lectoras, ciencias naturales, historia de la educación, y enseñanza del idioma inglés. Estos proyectos de investigación son desarrollados en las escuelas de educación básica y buscan resolver problemáticas específicas en este ámbito.

Actualmente, es del conocimiento de una gran mayoría que la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) significa un campo específico de acción para la evaluación; desde el pilotaje de la reforma, su desarrollo e implementación. Con estas referencias, el desarrollo de los proyectos de investigación educativa y la evaluación de éstos se vuelven absolutamente indispensables. Con respecto a la difusión y divulgación del conocimiento y los resultados parciales y finales de los proyectos de investigación, éstos son difundidos en congresos de investigación y mediante la publicación de artículos y diagnósticos, lo que significa otro escenario de oportunidad para la evaluación.

Metodología

A la evaluación desarrollada en la DIE le antecede un Plan de Evaluación Institucional. Dicho plan contempla, entre otros aspectos, el objetivo, la problematización, las preguntas centrales a las que debe responder la evaluación, el objeto de evaluación, las estrategias de recolección, la sistematización y el análisis de la información, la metodología, los resultados de la investigación evaluativa, y la bibliografía que enuncia los referentes teóricos que armonizan al Plan de Evaluación. Otro documento que fortalece las actividades de evaluación de los proyectos de investigación es el Diagnóstico de Evaluabilidad, como un ejercicio separado, en el cual se identifican los proyectos y las acciones de evaluación limitada, como es el caso del Proyecto de Cultura para la Paz. Además, este diagnóstico tiene que ofrecer recomendaciones de cómo mejorar lo que se considera de "evaluabilidad dificultosa".

La MML reconoce la Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 (PND) y la Ley de Educación para el estado de Hidalgo. La Matriz de indicadores para Resultados (MIR) identifica: el objetivo general de la DIE, conformado por los objetivos de los siete proyectos, alineados con el PND y la Ley de Educación. En síntesis refiere: contribuir a mejorar la calidad en la educación básica, mediante el desarrollo de

proyectos investigación que atienden las problemáticas y las demandas educativas para generar alternativas de innovación. También identifica el propósito: refiere a los objetivos esenciales de la DIE y los efectos directos en la población objetivo que tiene que alcanzar cada proyecto. A nivel de componentes, se identifican: los productos entregados durante el desarrollo de los proyectos para el logro de los propósitos, como pueden ser asesorías, talleres, seminarios, círculos de estudio, congresos de investigación, artículos, ponencias, y diagnósticos de investigación. Finalmente, las actividades se refiere a las acciones para lograr cada componente.

A su vez, dicha matriz es integrada por columnas. La primer columna, o de resumen narrativo, registra los objetivos por cada nivel de la matriz. La segunda columna, o de indicadores, expresa los indicadores. No se trata de hacer un elenco de indicadores, previamente se tiene que realizar un juicio para omitir, agregar o compactar. La tercera columna, o de medios de verificación, precisa las fuentes de información que se utilizan durante el monitoreo. Para realizar el trabajo de campo, se utilizan registros de observación, entrevistas y encuestas. Por último, la cuarta columna, o de supuestos, se refiere a factores externos que ayudan u obstaculizan el logro de los objetivos.

A continuación se refiere, brevemente, cómo se utiliza la metodología de la investigación social para evaluar los proyectos de investigación educativa. Se establecen cuatro dimensiones de evaluabilidad: 1) Estructura. Se evalúa la estructura de cada proyecto de investigación, es decir, título de la investigación, marco referencial, planteamiento del problema, objetivos, hipótesis, justificación, marco teórico, metodología, plan de trabajo y cronograma, plan de presupuesto y bibliografía; 2) Consistencia. Se realiza un análisis de consistencia interna el cual es orientado por dos preguntas centrales: ¿el proyecto contiene los elementos (categorías) mínimos de la planeación?, ¿son estos elementos coherentes?; 3) Implementación. Se realiza un análisis de los grupos involucrados. Esta herramienta resulta muy eficaz porque permite identificar los diferentes grupos involucrados en la evaluación, cómo, por qué, cuándo participan en el proceso evaluativo; y 4) Impacto. Se refiere a la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo, como resultado de la intervención del proyecto de investigación.

Para lograr una mayor precisión en la evaluación de proyectos de investigación educativa se utiliza el enfoque mixto, es decir, la Metodología del Marco Lógico y la Metodología de la Investigación Social, este enfoque combinado, precisa mayores acercamientos a los desafíos de evaluabilidad.

Lecciones aprendidas

a) Es evidente la necesidad de Foros y Congresos. Este Seminario Internacional sobre monitoreo, evaluación y gestión por resultados, organizado por CLEAR, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Presidencia Mexicana del G-20, promoverá las competencias para profesionalizar la evaluación en los países de la región.

b) Tan importante es el monitoreo, como documentar los procesos y las mejores prácticas de la evaluación.

c) La evaluación de proyectos de investigación considera el enfoque mixto, que incluye a la Metodología del Marco Lógico y a la Metodología de la Investigación Social, desde las dimensiones de: estructura del proyecto de investigación, consistencia, implementación e impacto. Desde luego considerando en este enfoque las encuestas, las entrevistas y las observaciones.

d) Los trabajos profesionalmente colaborativos entre los miembros de las diferentes redes de la región ayudarán a contribuir, con una perspectiva orientadora, sobre los distintos tipos y metodologías necesarias en el diseño, planeación, e implementación de la evaluación.

Bibliografía

CASTRO DOMÍNGUEZ, Antonia. (2005). *La investigación educativa en la educación*. México: Editorial Amapsí.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. (2005). *El Marco de la Evaluación Institucional*. Ponencia presentada en el Comie. Noviembre del 2007. Mérida, Yucatán.

POGGI, Margarita. (2003). "Temas y problemas clave en torno a la evaluación educativa". En Ornelas Carlos. *Evaluación educativa: Hacia la rendición de cuentas*. Memoria del 2º. Encuentro Internacional de educación. México: Editorial Santillana.

SHCP. (2010). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SOBRE LOS AUTORES

Adán Barreto Villanueva es Secretario Ejecutivo del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México. Maestra en Demografía por El Colegio de México.

Ana Joaquina Ruiz Guerra es investigadora independiente y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Anabel Alamilla Gutiérrez es Maestra en Administración Educativa. Se especializa en la construcción de indicadores para evaluar proyectos de investigación educativa y ha escrito artículos referentes a la evaluación del diseño y desarrollo de políticas públicas educativas. Actualmente, colabora en la Dirección General de Evaluación de Políticas Sectoriales de la Secretaría de Educación en Hidalgo, México.

Andrea Meneses Rojas es Maestra en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo por la Universidad de Costa Rica. Actualmente labora en la Cooperativa Autogestionaria Sulá Batsú en Costa Rica.

Antonio Paz Pineda es servidor público profesional de carrera con 18 años de experiencia en áreas gubernamentales de finanzas y planeación. Actualmente es Director de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado de Yucatán, México.

Ariel Ramírez Orrego es candidato a Doctor por la Universidad del Sur de California, Estados Unidos, y Maestro en Política Pública y Administración Pública por la misma institución. Actualmente se desempeña como docente en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile.

Arturo Manríquez Martínez es Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y Maestro en Administración Pública y Teoría de la Organización por la Universidad de Bergen. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto en la Subsecretaría de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México.

Benjamín Hill, Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, es Titular de la Unidad de Evaluación de la Subsecretaría de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Brian Palmer-Rubin es candidato a Doctor por la Universidad de California, Berkeley.

Braulio Torres Beltrán es Maestro en Políticas Públicas por Harris School of Public Policy, Universidad de Chicago. Actualmente es Director de país para México en Innovations for Poverty Action.

Celina Candila Flores es servidora profesional de carrera con estudios de Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán. Es Maestra en Evaluación Social de Proyectos por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Actualmente es jefa de planeación y programación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado de Yucatán, México.

Claudia Maldonado Trujillo es la Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina. Posee el grado de Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y el título de Maestra en Asuntos Públicos por la Universidad de Princeton.

Clotilde de Santamaria es Jefa de la Unidad de Evaluación de Políticas y Programas de la Secretaría Técnica en el gobierno de El Salvador.

Maestra en Economía por la Universidad de Sao Paulo, Brasil; cuenta con especialidades en modernización del Estado y, formulación y evaluación de proyectos.

Cristina Galíndez Hernández es la Coordinadora Ejecutiva del Centro CLEAR para América Latina. Se especializa en mejorar el desempeño de organizaciones sin fines de lucro, en planeación estratégica, en evaluación de programas, en monitoreo de donativos, y en diseño de procesos administrativos.

Cristina Pérez González es Directora de Servicios Técnicos en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Es Licenciada en Economía por el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

Diego Barría Traverso es investigador con doctorado por el Instituto de Historia de la Universiteit Leiden, Holanda, y con maestría en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Edgar Martínez Mendoza es Director General Adjunto de Coordinación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Es Maestro en Economía por El Colegio de México.

Emilio Chávez Herrerías es Maestro en Política Educativa Internacional por la Universidad de Harvard. Actualmente es Investigador en Fundación IDEA y hasta hace poco fue Gerente de Proyectos en Innovations for Poverty Action en México.

Gabriel Farfán Mares es consultor independiente. Doctor en Gobierno por la London School of Economics y Maestro en Estudios Latinoamericanos con especialidad en economía política por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos.

Gabriela Gutiérrez es Jefa de Departamento en el Departamento de Apoyo a la Secretaría y al Consejo en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Es Licenciada en Economía en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Gonzalo Hernández Licona es Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Es Maestro en Economía por la Universidad de Essex y Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra.

Héctor Martínez Reyes es Doctor en Estudios Organizacionales con especialidad en análisis institucional y organizacional por la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Iztapalapa. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Economía y de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Heidi Jane Smith es Doctora en Administración Pública por la Universidad Internacional de Florida en Miami. Actualmente está trabajando como investigadora visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Hernán Rodríguez Minier es economista y catedrático de la Universidad de Santo Domingo. Se especializa en temas de evaluación y monitoreo.

Ian Goldman es Director General responsable del área de Evaluación e Investigación en el Departamento de Desempeño de M&E de las Presidencia de Sudáfrica. Es Maestro en Desarrollo Agrícola Tropical por la Universidad de Reading en el Reino Unido. Doctor en Gestión Pública y Desarrollo por la Universidad de Witwatersrand.

José Arturo Cerón Vargas es Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y profesor e investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

Julio Ortegón Espadas es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán y es egresado de la Maestría en Análisis Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Actualmente se desempeña en la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Estado de Yucatán como responsable de los sistemas de información estadística y geográfica, así como del seguimiento y la evaluación.

Luís Antônio Fajardo Pontes es analista senior del Centro de Políticas Públicas y Evaluación de la Educación (CAEd) de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Juiz de Fora. Es maestro en Educación por la Universidad Federal Juiz de Fora y tiene una especialidad en Métodos Cuantitativos de Investigación Social en la Universidad de Michigan, Ann Arbor, EUA.

Luz María de la Mora es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Yale, Estados Unidos, y Maestra en Economía Política Internacional por la Universidad de Carleton, Canadá. Actualmente es Profesor Investigador Invitado en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo es Doctor en Sociología por el Instituto de Investigación de la Universidad de Río de Janeiro. Cuenta con experiencia en el área de evaluación de los sistemas, instituciones y programas educativos.

Mario Miguel Carrillo Huerta es Diputado Federal por el Distrito XVI. Es profesor e investigador del Colegio de Tlaxcala y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III). Fue Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, Secretario de Educación y Director General del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal.

Martín Lardone (†) Doctor en Ciencias Políticas del Institut d'Etudes Politiques de Paris, Francia. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue Director del Instituto de Planificación Municipal de Córdoba, Argentina.

Máximo Romero Jiménez es Maestro en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur con mención honorífica. Actualmente es Titular del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla.

Mónica Ballescá Ramírez fue Directora General de Políticas Públicas Consistentes y actualmente es Directora General de Planeación en la Secretaría de Promoción Económica en el Gobierno de Jalisco. Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara.

Nerio Neirotti es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Es Maestro en Asuntos Públicos por la Universidad de Texas. Es vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús. Fue Coordinador de Programas de Evaluación del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE/UNESCO Buenos Aires.

Pablo Daniel Benítez es Maestro en Administración y Gerencia Pública por la Universidad de Alcalá de Henares. Es miembro de la Comisión encargada de la Implementación de la Gestión por Resultados en Paraguay. Docente de la Universidad Católica y Universidad Nacional, actualmente es Presidente de la Red Paraguaya de Evaluación.

Rogelio Granguillhome Morfin es Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Estudió Relaciones Internacionales y es Maestro en Economía e Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Santos Jiménez Rodríguez es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán, México. Actualmente labora en la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán coordinando las actividades de seguimiento y evaluación.

Tufi Machado Soares es Doctor por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y tiene un post-doctorado en la Universidad Federal de Río de Janeiro. Posee una amplia experiencia en el área de la educación, con énfasis en planificación y evaluación educativa.

Wilbert Suárez Solís es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Yucatán, México. Actualmente labora en la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán coordinando las actividades de seguimiento y evaluación.

La calidad y eficacia de las políticas públicas y el desempeño gubernamental son, quizá como nunca antes, factores centrales para la legitimidad democrática y para la promoción del desarrollo en América Latina. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales han cobrado una singular importancia en la incorporación de mecanismos e instrumentos para monitorear y valorar el quehacer gubernamental, e informar la toma de decisiones de política pública. Sin embargo, este ámbito es muy poco conocido en espacios internacionales, a pesar de que ofrece, a nivel local, respuestas creativas a muchos de los dilemas del desarrollo regionales. Este libro reúne las presentaciones de los participantes en el primer Seminario Internacional sobre Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados, y presenta el esfuerzo realizado para la construcción de un espacio para la cooperación y el intercambio internacionales centrado en actores y dinámicas subnacionales.

Dicho seminario fue organizado por el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en colaboración con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



ISBN 978-607-7843-55-9
9 786077 843559